ИСТОРИЧЕСКІЙ ОБЗОРЪ

РАЗВИТІЯ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИЦЕЙСКИХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ

ВЪ РОССІИ,

съ Учрежденія о губерніяхъ 1775 г. до послѣдняго времени.

СОСТАВЛЕНЪ,
по распоряженію Министра Внутреннихъ Дѣлъ,
Чиновникомъ особыхъ порученій при Министрѣ
Е. АНУЧИНЫМЪ.

САНКТПЕТЕРБУРГЪ.
ТИПОГРАФІЯ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХЪ ДѢЛЪ.
1872.

ИСТОРИЧЕСКІЙ ОБЗОРЪ

РАЗВИТІЯ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИЦЕЙСКИХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ

ВЪ РОССІИ,

съ Учрежденія о губерніяхъ 1775 г. до послѣдняго времени.

СОСТАВЛЕНЪ,
по распоряженію Министра Внутреннихъ Дѣлъ,
Чиновникомъ особыхъ порученій при Министрѣ
Е. АНУЧИНЫМЪ.



САНКТПЕТЕРБУРГЪ.
ТИПОГРАФІЯ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХЪ ДѢЛЪ.
1872.

Печатано съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ.



ОГЛАВЛЕНІЕ.

ОТДѢЛЪ I.

ГУБЕРНСКІЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИЦЕЙСКІЯ УЧРЕЖДЕНІЯ.

ОТДѢЛЪ II.

УѢЗДНЫЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИЦЕЙСКІЯ УЧРЕЖДЕНІЯ.

стр.

стр.

ОТДѢЛЪ III.

НАРУЖНАЯ ПОЛИЦІЯ.

А. Сельская Полиція.

Б. Полицейскія Команды.

стр.

В. Городская Полиція.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Образованное въ 1870 году при Коммисіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ для разбора и изданія матеріаловъ, особое Совѣщаніе, не ограничиваясь матеріалами, собранными прежнею Коммисіею, признало необходимымъ воспользоваться всѣми возможными оффиціальными источниками, имѣющими отношеніе къ подлежащимъ обсужденію Коммисіи вопросамъ. Съ этою цѣлью были пересмотрѣны всѣ дѣла, относящіяся до устройства административно-полицейскихъ учрежденій, найденныя какъ въ архивѣ самаго Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, такъ и въ архивахъ другихъ Министерствъ и Государственнаго Совѣта. Изъ пересмотрѣнныхъ Совѣщаніемъ документовъ, наиболѣе замѣчательные приведены въ порядокъ и напечатаны между матеріалами, вполнѣ или въ извлеченіи, причемъ, для болѣе полнаго и разносторонняго представленія дѣла, Совѣщаніе относилось совершенно безразлично ко всѣмъ мнѣніямъ по разсматриваемому вопросу, какъ бы противуположны онѣ не были.

Кромѣ матеріаловъ, непосредственно связанныхъ съ возбужденнымъ въ настоящее царствованіе, при введеніи крестьянской реформы, вопросомъ о преобразованіи административно-полицейскихъ учрежденій, Совѣщаніе нашло совершенно цѣлесообразнымъ дать въ своемъ изданіи мѣсто и тѣмъ предположеніямъ, которыя возникали по тому же вопросу въ два предъидущія царствованія. Такимъ образомъ въ изданіе вошли проекты, записки и разные другіе документы, находившіеся на разсмотрѣніи особаго Комитета, учрежденнаго Императоромъ Николаемъ I, 26 Декабря 1826 года, для разбора дѣлъ и бумагъ, найденныхъ въ кабинетѣ Его Предшественника Императора Александра I, и въ трудахъ котораго принималъ дѣятельное участіе знаменитый государственный человѣкъ того времени Сперанскій. Затѣмъ въ изданіи помѣщены матеріалы, относящіеся до предположеній о губернской администраціи и полиціи, возникавшихъ въ царствованіе Императора Николая I, при Министрахъ Внутреннихъ Дѣлъ Блудовѣ и графѣ Перовскомъ.

Изданные, такимъ образомъ, Совѣщаніемъ историческіе матеріалы восходятъ до 1816 года и могутъ быть раздѣлены по своему существу, на три главныя группы, соотвѣтственно періодамъ трехъ царствованій, къ которымъ они относятся, т. е. царствованій Императоровъ: Александра I, Николая I и благополучно нынѣ царствующаго Государя.

При разнообразіи заключающихся въ нихъ и возникавшихъ съ начала настоящаго столѣтія въ средѣ Пра-

вительства предположеній объ устройствѣ административно-полицейскихъ учрежденій, масса этихъ матеріаловъ, по выраженному въ первомъ засѣданіи Коммисіи однимъ изъ ея членовъ мнѣнію, представила бы, безъ особаго къ нимъ систематическаго обозрѣнія, большія неудобства для основательнаго и вмѣстѣ скораго ознакомленія съ ними. Къ такому же заключенію пришло и Совѣщаніе, руководившееся притомъ еще другою, не менѣе уважительною, причиною: необходимостью пополнить неизбѣжные пробѣлы въ изданіи Коммисіи, которое, не смотря на обиліе матеріаловъ, всетаки нельзя считать совершенно полнымъ и законченнымъ, такъ какъ осталась еще цѣлая масса заимствованнаго изъ тѣхъ же архивовъ и ненапечатаннаго нигдѣ матеріала, представляющаго, однакоже, многія и весьма цѣнныя данныя по разсматриваемому вопросу.

Составленіе программы для обозрѣнія было возложено г. Министромъ на Совѣщаніе, принявшее при этомъ слѣдующія главныя основанія:

1) исходною точкою для историческаго обозрѣнія принять, главнымъ образомъ, реформы Императрицы Екатерины II, положившей, Учрежденіемъ о губерніяхъ 1775 года, прочное основаніе административному раздѣленію Россіи;

2) согласно преподанной для Коммисіи Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ инструкціи, по которой главныя задачи Коммисіи должны заключаться въ обсужденіи условій наилучшаго устройства: губернской администраціи,

уѣздной администраціи и наружной полиціи,—и въ историческомъ обозрѣніи принять эти три главныя дѣленія;

3) по тѣсной внутренней связи между собою обоихъ Отдѣловъ Коммисіи, Административнаго и Полицейскаго,—составить одно общее для относящихся къ нимъ матеріаловъ историческое обозрѣніе, придерживаясь вышесказаннаго раздѣленія на 3 главныя части.

Согласно вышеприведенной программѣ историческое обозрѣніе раздѣлено на три отдѣла: 1) губернскія административно-полицейскія учрежденія, 2) уѣздныя административно-полицейскія учрежденія и 3) наружную полицію съ подраздѣленіемъ послѣдней на а) сельскую полицію, б) полицейскія команды и в) городскую полицію.

---

8 Мая 1872 г.

Е. Анучинъ.

ОТДѢЛЪ I.

ГУБЕРНСКІЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИЦЕЙСКІЯ УЧРЕЖДЕНІЯ.

ГЛАВА I.

Образованіе губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій при Императрицѣ Екатеринѣ II.—Коммисія для составленія Уложенія.—Учрежденіе о губерніяхъ 7 Ноября 1775 года.

Исторія нашихъ губернскихъ учрежденій начинается собственно съ 1775 года, когда было издано Учрежденіе о губерніяхъ, просуществовавшее, съ нѣкоторыми измѣненіями, до реформъ, послѣдняго времени. Реформы Петра I, касавшіяся мѣстныхъ учрежденій, держались очень недолго; почти всѣ онѣ были отмѣнены или имъ самимъ, или его преемниками. Екатерина II застала все мѣстное управленіе въ большомъ разстройствѣ. Вся система мѣстнаго управленія страдала отсутствіемъ какой бы то ни было правильности и опредѣленности. Случайно появлявшіяся узаконенія и установленія также случайно и отмѣнялись; самыя различныя отрасли управленія, какъ судъ, хозяйство и полиція спутывались между собою, въ совершенномъ хаосѣ, вполнѣ олицетворявшемся въ лицѣ Воеводы, единолично и безконтрольно вѣдавшаго судъ, хозяйство и полицію посредствомъ одной своей канцеляріи, въ которой, по мѣткому выраженію Манифеста Екатерины II «совокуплены находились дѣла всякаго рода и званія» *).

Столь существенные недостатки въ дѣлѣ внутренняго управленія не могли укрыться отъ проницательности такой Правительницы, какъ Екатерина II. Ея ясному уму тотчасъ представилась необходимость двухъ главныхъ реформъ: 1) учрежденія контроля надъ

---

*) 1. П. С. З. Т. XX № 14392.

безконтрольнымъ дотолѣ мѣстнымъ управленіемъ и 2) разграниченія различныхъ отраслей управленія.

Чрезъ два года по возшествіи на престолъ, 21 Апрѣля 1764 года, Екатерина II издала «Наставленіе Губернаторамъ», но вскорѣ должна была убѣдиться, что этимъ ограничиться нельзя и что необходимо приступить къ составленію новаго Уложенія.—Лучшимъ для того средствомъ Екатерина II сочла учрежденіе Коммисіи, составленной изъ депутатовъ отъ всѣхъ правительственныхъ учрежденій, отъ всѣхъ сословій, городскихъ и сельскихъ, даже отъ инородческихъ обществъ. Созваніе депутатовъ было обнародовано Манифестомъ 14 Декабря 1766 г. *) Основаніемъ для сочиненія новаго Уложенія долженъ былъ служить составленный Самою Императрицею Наказъ, надъ которымъ она, по собственнымъ словамъ Ея Величества, трудилась цѣлые два года, «послѣдуя единственно уму и сердцу съ ревностнѣйшимъ желаніемъ пользы, чести и счастія Имперіи». Матеріаломъ для составленія Наказа послужили сдѣланныя Статсъ Секретаремъ Козицкимъ и имъ же переведенныя на русскій языкъ выписки изъ разныхъ книгъ *«на чужестранныхъ языкахъ»*.

Въ Коммисію были созваны депутаты со всѣхъ сторонъ Имперіи, отъ всѣхъ сословій и учрежденій, *«для того, чтобы выслушать отъ нихъ нужды и недостатки управленія и чтобы принять участіе въ дѣйствіяхъ Коммисіи»*. Одновременно съ тѣмъ, для избранія депутатовъ отъ дворянъ и городскихъ сословій, учреждались выборныя должности: Предводители Дворянства и Городскіе Головы.

Во всѣхъ данныхъ депутатамъ отъ ихъ избирателей наказахъ, какъ дворянскихъ, такъ городскихъ и крестьянскихъ, выражалось одно: *общее стремленіе къ устройству праваго и скораго суда, причемъ было указываемо, какъ на путь исправленія, на введеніе выборныхъ судебно-полицейскихъ должностей.* Господствовавшія въ то время повсюду злоупотребленія власти мѣстныхъ правителей и лихоимство подали поводъ къ весьма замѣчательнымъ заявленіямъ въ наказахъ со стороны депутатовъ. Такъ напримѣръ, въ наказѣ депутатовъ отъ дворянъ Московской губерніи, предлагается казнить за

*) 1. П. С. З. Т. XVII № 12801.

взятки смертною казнью. *) Въ другомъ, болѣе снисходительномъ наказѣ депутату отъ тульскихъ дворянъ предлагается изгладить изъ памяти даже самыя названія воеводы и подъячихъ, замѣнивъ ихъ другими. **)

За всѣми недостатками этой Коммисіи она, по собственному сознанію Екатерины II, принесла не малую долю пользы. «*Коммисія Уложенія*», говоритъ Императрица, «*подала мнѣ свѣтъ и свѣдѣнія, съ кѣмъ дѣло имѣемъ и о комъ пещись должны.*»

Существенныя начала выработанныхъ Коммисіею Уложенія проектовъ заключались въ слѣдующемъ: ***)

1) все государственное установленіе вмѣстить въ Сенатѣ, раздѣленномъ въ 1763 году на 6 Департаментовъ;

2) всѣ Коллегіи, за исключеніемъ Морской, Военной и Иностранныхъ Дѣлъ, перемѣстить изъ столицы въ губерніи такъ, чтобы въ каждой губерніи дѣла были раздѣлены въ трехъ установленіяхъ: Губернскомъ Правленіи, Губернскомъ Судѣ и Казенной Палатѣ;

3) вывести удобнѣйшее раздѣленіе губерній;

4) устроивъ по губерніямъ коммисіи, соединить въ нихъ всѣ предметы управленія такъ, чтобы каждая губернія представляла *одно цѣлое и само собою движущееся установленіе*;

5) судъ и полицію въ первыхъ инстанціяхъ устроить на выборномъ началѣ, а ревизію ихъ предоставить мѣстнымъ Коллегіямъ и Палатамъ;

6) надзоръ за движеніемъ дѣлъ въ низшихъ мѣстахъ поручить Губернатору, дѣйствующему чрезъ Губернское Правленіе;

7) надзоръ за движеніемъ дѣлъ въ губернскихъ мѣстахъ и въ самомъ Губернскомъ Правленіи поручить особой, вновь учреждаемой,

---

*) А если кто, забывъ присяжную должность, явится виновенъ во взяткахъ, такому преступнику указомъ безъ всякой пощады (и въ какомъ бы количествѣ тотъ взятокъ ни былъ), *учинить натуральную смертную казнь.* Сбор. Русск. Истор. Общ. Т. 4 стр. 379 п. 15.

**) «Тотъ, который управляетъ уѣздомъ, и того градоначальника съ его товарищи не безполезно отъ Его Императорскаго Величества власти *назвать не воеводою, а нижніе чины не подъячими, дабы чрезъ то* не только удержать всякаго градоначальника въ своей не зазорной поступи, *но и память многихъ бывшихъ въ семъ званіи нарушителей благоденствія загладить*». Сбор. Рус. Ист. Общ. Т. 4 стр. 410 и 20 о новыхъ градоначальникахъ.

***) Адм. Отд. ч. I. Отд. 5 стр. 148.

власти Генералъ-Губернатора, которому для сего предоставить: а) останавливать исполненіе судебныхъ приговоровъ и представлять о томъ Сенату; б) не приводить въ исполненіе новыхъ узаконеній, если, по единогласному мнѣнію всѣхъ мѣстныхъ Коллегій, онѣ признаны будутъ неудобными и также представлять о томъ Сенату и в) прекращать роскошь и жестокости наложеніемъ на имѣнія опекъ.

Такимъ образомъ, существенные результаты дѣятельности «Коммисіи о сочиненіи новаго Уложенія» заключались въ возможно большемъ развитіи мѣстнаго управленія и въ широкомъ примѣненіи выборнаго начала въ судѣ и администраціи. Эти самыя начала послужили основаніемъ Учрежденія о губерніяхъ 7 Ноября 1775 года, *) остававшагося въ главныхъ чертахъ не измѣненнымъ до капитальныхъ реформъ настоящаго царствованія. — Вся реформа Екатерины II-й исходила изъ той мысли Императрицы, что «*цѣлое тогда только можетъ быть хорошо, когда части его находятся въ устроеніи*».

По Учрежденію о губерніяхъ вся имперія раздѣляется на 46 намѣстничествъ или губерній, **) соотвѣтствующихъ прежнимъ 46 провинціямъ, управлявшимся воеводами. Во главѣ управленія намѣстничествомъ стоитъ Государевъ Намѣстникъ или Генералъ-Губернаторъ ***), въ столицѣ Главнокомандующій (п. 2), въ лицѣ котораго сосредоточивается надзоръ за всѣми частями управленія и ко-

---

*) Связь дѣятельности «Коммисіи Уложенія» съ «Учрежденіемъ о губерніяхъ» явствуетъ изъ самаго манифеста 7 ноября 1775 г.; другихъ указаній, болѣе подробныхъ, на переходъ отъ Коммисіи къ составленію Учрежденій въ дѣлахъ Государственнаго Совѣта не находится.

**) Намѣстничествъ 30: Тверское, Псковское, Смоленское, Ярославское, Вологодское, Могилевское, Полоцкое, Пензенское, Вятское, Симбирское, Уфимское, Саратовское, Екатеринославское, Пермское, Тобольское, Кіевское, Черниговское, Новгородъ — Сѣверское, Казанское, Кавказское, Минское, Брацлавское, Волынское, Подольское, Виленское, Слонимское, Иркутское, Рижское, Ревельское, Выборгское;

Губерній 16: Новгородская, Орловская, Калужская, Тульская, Рязанская, Костромская, Владимірская, Тамбовская, Нижегородская, Воронежская, Вознесенская, Курская, Харьковская, Московская, С.-Петербургская, Курляндская;

Области отдѣльныя 2: Таврическая и Колывано-Воскресенская.

***) 1-е П. С. З. т. XX № 14392.

торому предоставлена весьма обширная власть. Управляетъ губерніею Правитель или Губернаторъ (п. 3). Вмѣсто закрытыхъ въ столицѣ Коллегій, являются въ губерніяхъ Губернское Правленіе и Палаты—Казенная, Уголовнаго и Гражданскаго Суда. Всѣ эти учрежденія состоятъ подъ главнымъ начальствомъ Намѣстника. Губернское или Намѣстническое Правленіе, (п. 95), управляющее губерніею Именемъ Его Величества и составляющее потому какъ бы органъ Правительствующаго Сената, подъ предсѣдательствомъ самого Государева Намѣстника, состоитъ изъ Губернатора и двухъ Совѣтниковъ (п. 94). Сверхъ того, при Губернскомъ Правленіи полагались: (п. 104) Губернскій Прокуроръ и Губернскіе Стряпчіе Казенныхъ и Уголовныхъ дѣлъ. Обязанность Губернскаго Правленія заключалась въ общемъ управленіи губерніею (п. п. 95—99), въ обнародованіи законовъ и распоряженій правительства, въ наблюденіи за исполненіемъ ихъ, въ наблюденіи за благочиніемъ и пр. Губернское Правленіе есть учрежденіе *совѣщательное*, такъ какъ въ немъ дѣла рѣшаются не по большинству голосовъ, а по заключенію Намѣстника или Губернатора (п. 103).

Въ Казенной Палатѣ (п. п. 117—123), подъ предсѣдательствомъ Поручика Правителя или Вице-Губернатора, состоятъ: Директоръ Экономіи, Совѣтникъ, два Ассесора и Губернскій Казначей. Палата вѣдаетъ дѣла: ревизскія, домостроительныя, казенныя, по управленію казенными крестьянами, соляныя, питейныя, подрядныя, казначейскія и ревизіонныя.

Образованіе судебной части вѣроятно потому, что на этотъ предметъ обращалось главное вниманіе во всѣхъ депутатскихъ наказахъ, разсмотрѣнныхъ въ Коммисіи Уложенія,— и въ Учрежденіи 1775 года заняло самое видное мѣсто. Особенное желаніе правительства устроить эту часть согласно заявленіямъ депутатовъ замѣтно, во первыхъ, въ широкомъ примѣненіи въ новыхъ судахъ выборнаго начала (п. п. 65, 66, 67, 72, 73, 75) и, во вторыхъ, даже въ излишествѣ нѣкоторыхъ судебныхъ инстанцій, закрытыхъ впослѣдствіи по ненадобности. Только высшія судебныя учрежденія губерніи, Судебныя Палаты были мѣста чисто правительственныя, (п. п. 105—116) и то вѣроятно потому, что онѣ должны были представлять собою Департаменты чисто правительственнаго учрежденія—бывшей Юстицъ-Коллегіи (съ введеніемъ Учрежденія о гу-

берніяхъ закрытой, такъ какъ всѣ дѣла ея распредѣлились по мѣстнымъ Судебнымъ Палатамъ).

По этой причинѣ первоначальное устройство Судебныхъ Палатъ значительно отличается отъ того, какимъ оно стало впослѣдствіи, когда, съ закрытіемъ оказавшихся ненужными посредствующихъ инстанцій (Верхняго Земскаго Суда, Верхней Расправы и Губернскаго Магистрата), Судебныя Палаты были преобразованы на выборномъ началѣ. По Учрежденію о губерніяхъ каждая изъ Судебныхъ Палатъ состояла изъ Предсѣдателя, 2-хъ Совѣтниковъ и 2-хъ Ассесоровъ (п. 105 и 119). Какъ Предсѣдатели, такъ и Члены были отъ Правительства (п. 60 и 61).

Вмѣстѣ съ Судебными Палатами были образованы въ 1775 г. тоже какъ губернскія, но только подвѣдомственныя общимъ Палатамъ, сословныя судебныя учрежденія: Верхній Земскій Судъ—для дворянъ (п. 164—192), Губернскій Магистратъ — для городскихъ сословій (п. 306 — 334) и Верхняя Расправа — для крестьянъ (п. 350—377). Каждое изъ сихъ учрежденій раздѣлялось на два Департамента—Уголовный и Гражданскій, и имѣло потому двухъ Предсѣдателей, назначаемыхъ правительствомъ по представленію Намѣстника (п. 60—62). Члены (Засѣдатели) были выборные отъ подлежащихъ сословій: въ Верхнемъ Земскомъ Судѣ 10 отъ дворянъ (п. 65), въ Губернскомъ Магистратѣ 6-ть отъ купцовъ и мѣщанъ (п. 73) и въ Верхней Расправѣ 10-ть отъ крестьянъ (п. 75). Въ намѣстничествахъ очень обширныхъ дозволялось имѣть и болѣе одной Верхней Расправы (п. 36). Тремъ губернскимъ сословнымъ учрежденіямъ были подчинены уѣздныя: Верхнему Земскому Суду—Уѣздные Суды и состоящія при послѣднихъ Дворянскія Опеки; Губернскому Магистрату—Городовые Магистраты, Сиротскіе Суды и Ратуши; Верхней Расправѣ—Нижнія Расправы. Сверхъ того, Верхнему Земскому Суду и Верхней Расправѣ подчинялись по судебнымъ дѣламъ судебно-полицейскія учрежденія—Нижніе Земскіе Суды.

Затѣмъ, по Учрежденію 1775 г., должно быть въ каждой губерніи еще особенное смѣшанное сословное учрежденіе—Совѣстный Судъ, состоявшее, подъ предсѣдательствомъ назначаемаго правительствомъ Совѣстнаго Судьи, изъ 6-ти членовъ Засѣдателей,—2-хъ отъ дворянъ, 2-хъ отъ городскихъ сословій и 2-хъ отъ крестьянъ.

Сословный характеръ введенныхъ въ 1775 году судебныхъ установленій обусловливался сущностью депутатскихъ наказовъ, въ которыхъ выражалось разными сословіями стремленіе къ образованію отдѣльнаго судебнаго мѣста для каждаго изъ нихъ.

Губернія раздѣлялась на уѣзды или округи, съ 20,000—30,000 жителей въ каждомъ. Въ случаѣ надобности, дозволялось раздѣлять губерніи и на провинціи *)

При всѣхъ учрежденіяхъ находились лица правительственнаго надзора, Прокуроры и Стряпчіе, обязанность которыхъ заключалась въ разсмотрѣніи журналовъ присутственныхъ мѣстъ съ правомъ протеста въ случаѣ несогласія съ рѣшеніемъ того учрежденія. При Губернскомъ Правленіи и трехъ Палатахъ состоялъ Губернскій Прокуроръ (п. 104) съ двумя Губернскими Стряпчими Казенныхъ и Уголовныхъ Дѣлъ; при каждомъ изъ трехъ сословныхъ губернскихъ учрежденій, т. е. Верхнемъ Земскомъ Судѣ, Губернскомъ Магистратѣ и Верхней Расправѣ, полагалось состоять по одному Прокурору и по два Стряпчихъ (Казенныхъ и Уголовныхъ Дѣлъ). На всѣ уѣздныя учрежденія полагался одинъ Уѣздный Стряпчій (п. 80, 410).

По духу Учрежденія о губерніяхъ высшимъ правительственнымъ мѣстомъ въ губерніи является Намѣстническое (Губернское) Правленіе, хотя нигдѣ въ Учрежденіи нѣтъ прямаго указанія на его первенство предъ Палатами; напротивъ, вездѣ, гдѣ только упоминается вмѣстѣ объ этихъ учрежденіяхъ **), онѣ приравниваются Губернскому Правленію: «Палаты суть Коллегіи, дѣйствующія на мѣстѣ въ губерніи», «Правленіе равно Коллегіи» и т. п., Правленія и Палаты ни отъ кого не получаютъ указовъ, кромѣ Императорскаго Величества и Сената, и ни къ кому другому не относятся съ рапортами. Но первенствующее значеніе Губернскаго Правленія вытекало уже изъ того, что оно управляло губерніею Именемъ Его Величества и что Пред-

---

*) Слѣдующія Намѣстничества и губерніи были раздѣлены на провинціи: Намѣстничество Вологодское на 3 провинціи—Вологодскую, Великоустюжскую и Архангельскую: Уфимское на 2 провинціи — Уфимскую и Оренбургскую: Пермское на 2—Пермскую и Екатеринбургскую; Тобольское на 2—Тобольскую и Томскую; Кавказское на 2—Кавказскую и Астраханскую; Иркутское на 4—Иркутскую, Нерчинскую, Якутскую и Охотскую; Новгородская губернія на 2—Новгородскую и Олонецкую; Костромская на 2—Костромскую и Унженскую.

**) 1-е П. С. З. т. XX, № 14392, гл. XXIX, п. 413.

сѣдателемъ онаго былъ самъ Намѣстникъ,—лицо, поставленное въ административной іерархіи гораздо выше предсѣдателей Палатъ. Сословныя губернскія учрежденія были посредствующими между уѣздными и губернскими учрежденіями. Нижній Земскій Судъ находился, въ полицейскомъ отношеніи, въ прямой зависимости отъ Губернскаго Правленія.

Власть и обязанности Государева Намѣстника по управленію губерніею опредѣлялись въ Учрежденіи только въ общихъ чертахъ: онъ долженъ чинить строгое взысканіе со всѣхъ подчиненныхъ ему лицъ и наблюдать за исполненіемъ ими своей должности; онъ не есть судья *), но оберегатель законовъ, покровитель утѣсненныхъ и побудитель безгласныхъ дѣлъ; онъ долженъ пресѣкать злоупотребленія, чрезмѣрную роскошь, безпутство и жестокость (п. 84); онъ долженъ вступаться за всякаго, «кого по дѣламъ волочатъ», и понуждать судебныя мѣста, отнюдь не вмѣшиваясь, впрочемъ, въ самое производство дѣлъ (п. 85); онъ можетъ останавливать, по своему усмотрѣнію, приговоры судебныхъ мѣстъ, донося о томъ Сенату, а въ крайнихъ случаяхъ и Государю (п. 86); онъ обязанъ заботиться о народномъ продовольствіи (п. 87), о справедливомъ отправленіи рекрутской повинности (п. 88), принимать въ надлежащихъ случаяхъ (въ пограничныхъ губерніяхъ) военныя мѣры, причемъ воинскій начальникъ, даже старшій его чиномъ, долженъ подчиняться ему (п. 89); во время пріѣзда въ Петербургъ, онъ засѣдаетъ въ Сенатѣ, имѣя голосъ наравнѣ съ Сенаторами (п. 91); для конвоя своей особы имѣетъ 24 человѣка легкой конницы съ Поручикомъ (п. 92). Вотъ все, что сказано въ Учрежденіи о власти и обязанности Намѣстника. Изъ этого видно, что кругъ дѣйствій и власть его были и очень обширны, и крайне неопредѣленны. О власти и обязанности Губернатора въ Учрежденіи ничего не сказано, кромѣ того, что онъ засѣдаетъ съ Намѣстникомъ въ Губернскомъ Правленіи и въ отсутствіе его управляетъ губерніею по Наказамъ. По Наказамъ же 1728 и 1764 г. власть Губернатора даже обширнѣе той, какая предоставлена Намѣстнику по Учрежденію. **) Онъ представляетъ Особу Его Величества, рѣшаетъ «въ своей канцеляріи» по апелляціи всѣ дѣла, полицейскія финансовыя и

*) 1-е П. С. З. т. XX № 14392, п. 82—92.

**) Адм. Отд. ч. 1, Отд. 5 стр. 150. 1-е П. С. З. указъ 1764 г. апр. 21.

судебныя, отрѣшаетъ чиновниковъ, получаетъ Высочайшие Указы, повелѣнія Сената и сообщенія Коллегій на свое имя, имѣетъ въ своей командѣ гарнизонные полки, въ чрезвычайныхъ случаяхъ беретъ на себя команду надъ всѣми служащими и неслужащими людьми; земскія правительства всякаго званія состоятъ въ его вѣдомствѣ, какъ *«опекуна губерніи»*.

Въ случаѣ особенно важныхъ дѣлъ или при полученіи новаго узаконенія, Государевъ Намѣстникъ могъ призывать Палаты для обсужденія дѣлъ вмѣстѣ съ Губернскимъ Правленіемъ, и если при томъ новый законъ признавался неудобнымъ, то дозволялось имъ дѣлать единогласно представленіе о семъ Сенату; но въ случаѣ повторительнаго распоряженія со стороны Сената, новый законъ немедленно долженъ былъ приводиться въ исполненіе *).

Высшее управленіе государства было сосредоточено въ Сенатѣ, раздѣленномъ на 6-ть Департаментовъ, или, правильнѣе сказать, въ лицѣ Генералъ-Прокурора, дѣйствовавшаго чрезъ подчиненныхъ ему въ губерніяхъ и уѣздахъ Прокуроровъ и Стряпчихъ **).

Такова была организація внутренняго управленія по Учрежденію о губерніяхъ. Главныя основанія этой организаціи, какъ показано выше, заключались: 1) въ развитіи мѣстнаго управленія чрезъ перемѣщеніе Коллегій въ губерніи; 2) въ самомъ широкомъ примѣненіи выборнаго начала; 3) въ отдѣленіи, хотя и не окончательномъ, суда и казеннаго хозяйства отъ полиціи и 4) въ устройствѣ двойнаго надзора: мѣстнаго чрезъ Государева Намѣстника и центральнаго чрезъ Генералъ-Прокурора съ Прокурорами и Стряпчими.

Но, при всемъ уваженіи къ знаменитому памятнику нашего законодательства, справедливость требуетъ сказать, что имъ далеко еще не разрѣшались главныя задачи: развитіе мѣстнаго управленія, выдѣленіе отъ полиціи суда и хозяйства и устройство надзора за мѣстнымъ управленіемъ. Въ Учрежденіи сдѣланы указанія на существенные недостатки въ мѣстномъ управленіи того времени, но только намѣченъ путь для исправленія ихъ. Въ особенности непрактичнымъ оказалось разрѣшеніе послѣдней задачи. Надзоръ за мѣстнымъ управ-

---

*) 1-е П. Св. Зак. т. XX № 14.392 п. 101.

**) *Градовскій.* Высш. адм. въ Рос. и Генер.-Прокур. стр. 240—255.

ленiемъ посредствомъ Государевыхъ Намѣстниковъ, облеченныхъ чрезвычайною властью, сталъ въ полную зависимость отъ личныхъ качествъ ихъ и, не будучи опредѣленъ никакими точными узаконенiями, перерождался по характеру каждаго изъ нихъ или въ безграничный произволъ, или въ полное бездѣйствiе *). Съ другой стороны, коллегiальное по формѣ устройство Губернскихъ Правленiй не было такимъ въ дѣйствительности и мало гарантировало управленiе отъ произвольныхъ дѣйствiй Губернатора, а тѣмъ болѣе Намѣстника **). Другая задача, разграниченiе разныхъ отраслей управленiя, также не разрѣшена въ Учрежденiи вполнѣ. Не только хозяйство, но и судъ не былъ совершенно устраненъ отъ единоличнаго влiянiя Губернатора. ***) Наконецъ, однимъ изъ самыхъ крупныхъ недостатковъ Учрежденiя 1775 г. заключается въ томъ, что *Учрежденiе о губернiяхъ явилось не цѣльнымъ созданiемъ, а только какъ одна изъ частей обширной системы новыхъ законовъ, выработанныхъ Коммисiею Уложенiя 1767г., между тѣмъ какъ другiя части той же системы остались безъ осуществленiя* ****). Такъ, напримѣръ, старые Наказы Губернаторамъ 1728 и 1764 г.г. не были ни отмѣнены, ни согласованы съ Учрежденiемъ, вслѣдствiе чего и произошло то довольно странное явленiе, что Губернаторъ, замѣнявшiй Намѣстника въ его отсутствiе, пользовался обширнѣйшею, чѣмъ тотъ, властью *****).

Преимущество должности Губернатора по Наставленiю 1764 г. предъ должностью Намѣстника по Учрежденiю о губернiяхъ самымъ опредѣлительнымъ образомъ выражалось въ ея отношенiи къ судебной части. По п. 2-му Наставленiя, Губернаторъ имѣлъ право рѣшать всѣ дѣла, даже судебныя, не только уголовныя, но и гражданскiя на основанiи Генеральнаго Регламента Петра I, тогда какъ въ Учрежденiи о губернiяхъ съ очень ясною цѣлью указывается, даже въ нѣсколькихъ мѣстахъ на то, что Намѣстникъ не есть судья, а только хозяинъ губернiи (п.п. 81, 82, 85 Учрежд.). Онъ имѣетъ право принуждать судебныя мѣста рѣшать скорѣе дѣла, которыя

*) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. I. § 1, стр. 52. § 2 стр. 7.

**) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1. Отд. 1 § 2 стр. 3. Отд. 1, § 3 стр. 4.

***) П. С. З. №14.392 п.п. 81, 85, 86, 109 и др.

****) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1 Отд. 5 стр. 153.

*****) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1 Отд. 1, § 2, стр. 3, Отд. 5, стр. 150.

«волочат», но отнюдь не вмѣшиваться въ самое производство дѣлъ, «ибо онъ есть яко хозяинъ губерніи, а не судья» (п. 85). Въ случаѣ неправильнаго рѣшенія судебнаго мѣста, Намѣстникъ не перерѣшаетъ самъ дѣла, а только останавливаетъ исполненіе и съ своимъ заключеніемъ доноситъ Сенату. Въ п. 81 Учрежденія говорится, что Намѣстникъ чинитъ строгое взысканіе съ чиновниковъ, «но безъ суда да не накажетъ никого; преступниковъ законовъ и должностей да отошлетъ, куда по узаконеніямъ слѣдуетъ, для суда; ибо онъ самъ не есть судья». Между тѣмъ, по п. 4-му Наставленія 1764 г., Губернаторъ самъ имѣлъ право отрѣшать отъ должностей.

На первыхъ порахъ, въ особенности по сравненію съ недалекимъ еще прошлымъ, недостатки Учрежденія о губерніяхъ никому не бросались въ глаза, совершенно заслоняясь вводимыми Учрежденіемъ новыми порядками, польза которыхъ *для всякаго была ощутительна. Но не прошло и десяти лѣтъ, какъ само правительство сознало безполезность должности Государевыхъ Намѣстниковъ и оставило ее только для самыхъ отдаленныхъ или поставленныхъ въ исключительное положеніе частей Имперіи* *).

Такимъ образомъ, отчасти по свойственнымъ всякому дѣлу ума человѣческаго недостаткамъ, отчасти по стеченію разныхъ случайныхъ, неблагопріятствовавшихъ развитію его, обстоятельствъ, прекрасное по своей основной мысли учрежденіе чрезъ нѣсколько лѣтъ потребовало измѣненія въ существенныхъ чертахъ своихъ. Къ концу царствованія Императрицы Екатерины II, Намѣстническія Учрежденія признаны были окончательно неудовлетворительными, а Губернскія Правленія совершенно потеряли свое значеніе. Даже выборное начало, по неразвитію общества, не принесло ожидаемыхъ отъ него результатовъ и въ формѣ Нижняго Земскаго Суда обратилось въ учрежденіе съ односторонне-сословнымъ характеромъ.

Въ кратковременное царствованіе Императора Павла I-го началась было ломка Учрежденія 1775 года. Коллегіи въ столицѣ были возстановлены **), Генералъ-Губернаторства отмѣнены. Вслѣдствіе возстановленія Коллегій въ столицѣ (1797 г.) образовался какъ бы двойной комплектъ однѣхъ и тѣхъ же учрежденій, такъ какъ губернскія мѣста

---

*) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 5, стр. 152.

**) Мат. Ком. Адм. Отд. 1, ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 70 и 71, Отд. 5, стр 152.

были не что иное, какъ Коллегіи, управлявшія тѣми же самыми дѣлами и въ такой же степени, какъ и столичныя Коллегіи, и тому же Сенату подчиненныя. Съ другой стороны, какъ ни былъ неудовлетворителенъ Генералъ-Губернаторскій надзоръ, но совершенное упраздненіе его, какъ единственнаго связующаго начала въ губерніи, не могло не произвести запутанности и противорѣчій въ отношеніяхъ между различными частями губернскаго управленія *). По восшествіи на престолъ Императора Александра I, центральныя Коллегіи опять были упразднены и замѣнены учрежденіемъ Министерствъ.

ГЛАВА II.

Предположенія о преобразованіи губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, возникавшія при Императорѣ Александрѣ I и разсматривавшіяся потомъ въ учрежденномъ 6 Декабря 1826 г. по повелѣнію Императора Николая 1-го Особомъ Комитетѣ, съ участіемъ Графа Сперанскаго.

Изъ Манифеста, сопровождавшаго введеніе Министерскаго Учрежденія, видно, **) что главною мыслью Государя было, притомъ, устройство правильнаго надзора за мѣстнымъ управленіемъ, необходимость котораго вызывалась повсемѣстными злоупотребленіями, развившимися отчасти отъ неопредѣленности и неполноты нѣкоторыхъ частей Учрежденія о губерніяхъ, отчасти подъ вліяніемъ разныхъ случайныхъ обстоятельствъ. И потому, какъ ни бурны были политическія отношенія Европы въ первые годы царствованія Императора Александра I-го, Государь, увлекаясь примѣромъ всей Европы, рѣшился ***) ввести и въ Россіи, именно съ вышесказанною цѣлью, распредѣленіе предметовъ государственнаго управленія по Министерствамъ, образованіе коихъ было закончено лишь въ 1810 и 1811 годахъ ****).

---

*) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 73.

**) Ист. Мин. Вн. Д. ч. 1, стр. 6. Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 1. Всепод. докл. Ген. Ад. Балашова стр. 113.

***) *Корфъ*. Жизнеописаніе Сперанскаго, стр. 109.

****) 1-е П. С. З. Т. XXXI, №№ 24.307 и 24.686.

Для надзора за мѣстнымъ управленіемъ Министерства оказались также недостаточными, какъ и Правительствующій Сенатъ. Государь, отвлеченный на нѣкоторое время отъ внутреннихъ дѣлъ политическими событіями, потрясавшими тогда всю Европу, по заключеніи мира опять занялся устройствомъ внутренняго управленія и, убѣдившись, что Министерства не вполнѣ удовлетворяли Его ожиданіямъ по устройству правильнаго надзора *), снова возвратился къ мысли возстановленія Намѣстничествъ, но съ тѣмъ, чтобы Намѣстникъ или Генералъ-Губернаторъ Намѣстническаго Округа имѣлъ главною обязанностію не столько самое управленіе, сколько наблюденіе за онымъ, чтобы онъ былъ постояннымъ инспекторомъ всѣхъ частей управленія. Такимъ образомъ, Намѣстникъ, по мысли Государя, существенно долженъ былъ отличаться отъ прежняго Намѣстника, превратившись изъ наблюдателя, какимъ онъ долженъ бы быть по Учрежденію 1775 года, въ полномочнаго и безконтрольнаго правителя. Всю Имперію предполагалось раздѣлить на 12-ть обширныхъ округовъ или областей, отъ 3 до 5 губерній въ каждой **). При Намѣстникѣ учреждался, подъ его предсѣдательствомъ, Совѣтъ, завѣдывававшій не только частями судебною, полицейскою и хозяйственною, а даже почтовою, учебною и т. д., кромѣ военной. Въ каждой губерніи предполагалось учредить такой же Совѣтъ подъ предсѣдательствомъ Губернатора. При дальнѣйшемъ развитіи мысли объ учрежденіи Намѣстническихъ Округовъ, какъ видно уже изъ образованія Совѣта, обязаннаго завѣдывать всѣми частями управленія, а еще болѣе изъ подробностей самаго проекта Намѣстническихъ Округовъ, переданнаго Государемъ въ руководство Генералъ-Адъютанту Балашову ***), Его Величество отклонился отъ первоначальнаго предположенія Своего объ исключительно инспекторскомъ характерѣ должности Генералъ-Губернатора. По крайней мѣрѣ въ вышеупомянутомъ

---

*) *Всеподданнѣйшій докладъ Генералъ-Адъютанта Балашова.* Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 114.

**) *Введеніе къ Намѣстническому Учрежденію Сперанскаго.* Адм. Отд. ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 73. *Проектъ Учрежденія Намѣстничествъ.* Мат. Ком. Адм. Отд. ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 1—46.

***) *Проектъ Учрежд. Намѣст. 1816 г.* Адм. Отд., ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 1 и слѣд. Параллельно съ этимъ проектомъ напечатанъ въ Матеріалахъ тотъ же проектъ, измѣненный по замѣчаніямъ Графа Гурьева.

проектѣ Генералъ-Губернатору предоставляется такое вмѣшательство въ управленіе и даются такія полномочія, какихъ не имѣлъ и Намѣстникъ по Учрежденію 1775 года. Ему предоставлялась чрезвычайная власть. Онъ долженъ быть блюстителемъ порядка и правосудія, которому подчинялись всѣ находящіяся въ округѣ мѣста и лица *), кромѣ дѣйствующихъ войскъ и флота. Всѣ были обязаны исполнять его предписанія; ему предоставлялось право останавливать исполненіе указовъ Сената и предписаній Министровъ, назначать, отрѣшать отъ должности и предавать суду всѣхъ чиновъ, кромѣ Губернаторовъ, Вице-Губернаторовъ, Предсѣдателей Палатъ и Прокуроровъ (п. п. 44, 45); его попеченію ввѣрялись всѣ отрасли управленія; *въ Совѣтѣ дѣла рѣшаетъ одинъ его голосъ* (п. 85); онъ пріостанавливаетъ приговоры по уголовнымъ дѣламъ, относится къ Государю непосредственно или чрезъ Комитетъ Министровъ (п. 36) **); чрезъ этотъ же Комитетъ получаетъ и Высочайшія повелѣнія; получаетъ указы Сената прямо на свое имя и относится прямо къ нему же рапортами (п. 56—60); всѣ предписанія Министровъ мѣстамъ и лицамъ, имъ подчиненнымъ, идутъ чрезъ Намѣстника.

Таковы были главныя черты Намѣстническаго Учрежденія, составленнаго въ 1816 году и практическое развитіе котораго было поручено Государемъ Балашеву, назначенному для этой цѣли Генералъ-Губернаторомъ пяти внутреннихъ губерній (Рязанской, Тульской, Воронежской, Курской и Тамбовской). ***) Примѣненіе главныхъ основаній проекта Балашовъ началъ въ 1819 году и первоначально надъ одною изъ губерній (Рязанскою), а затѣмъ распространилъ опытъ и на остальныя четыре ввѣренныя ему губерніи.

Первый проектъ о Губернскомъ Совѣтѣ былъ введенъ въ дѣйствіе въ Рязани только въ 1824 году. ****) Въ томъ же году былъ введенъ тамъ въ дѣйствіе составленный Балашовымъ проектъ Об-

---

*) Тамъ же, гл. III, § 31.

**) Гл. IV, § 50 - 55. Ср. параллельно помѣщенный проектъ Гурьева.

***) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, отд. 1, § 1, *Всепод. докл. Балашова* стр. 113, *Высоч. рескр.* стр. 116.—Ист. Мин. Вн. Д. 1820 г., ч. II, кн. II, стр. 22.

****) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 1 *Всепод. докл.* стр. 113—115, *Обозрѣніе* 116—146, *Отчетная зап. по Рязан. губ.* его же стр. 213—223.

щаго Губернскаго Управленія, *) а въ слѣдующемъ 1825 году введенъ проектъ Общаго Уѣзднаго Управленія, сосредоточеннаго въ Уѣздномъ Совѣтѣ **).

Найдя Губернское Правленіе крайне «разслабленнымъ», ***) въ особенности же полицейскую часть онаго, Балашевъ призналъ необходимымъ, для болѣе успѣшнаго надзора за полиціею, отдѣлить всѣ дѣла Губернскаго Правленія по исполнительной части въ одну Полицейскую Экспедицію, поставивъ надъ нею *Начальника Губернской Полиціи*, ****) за тѣмъ всѣ прочія дѣла Губернскаго Правленія соединить въ другой, — Распорядительной Экспедиціи, подъ управленіемъ *Предсѣдателя Губернскаго Правленія* или Вице-Губернатора. Введеніе этихъ двухъ новыхъ должностей, а равно и раздѣленіе Губернскаго Правленія на Экспедиціи составляютъ одно изъ самыхъ существенныхъ отличій проекта Балашова отъ Учрежденія о губерніяхъ, а также и отъ переданнаго ему Государемъ въ руководство проекта. Ближайшій надзоръ за уѣздными мѣстами предполагалось сосредоточить въ Уѣздномъ Совѣтѣ, *****) составленномъ, на подобіе Губернскаго, подъ предсѣдательствомъ Уѣзднаго Предводителя Дворянства.

Проектъ Намѣстническаго Учрежденія, въ особенности въ томъ видѣ, какъ онъ былъ примѣнемъ Балашовымъ, не могъ не встрѣтить сильныхъ замѣчаній со стороны нашихъ государственныхъ людей того времени. Да и въ самыхъ дѣйствіяхъ Балашова, въ особенности въ послѣднее время его генералъ-губернаторства, замѣтно было нѣкоторое колебаніе и даже какъ-бы сомнѣніе въ дѣйствительной пользѣ производимаго имъ опыта. ******) Онъ неохотно принимаетъ эту должность и затѣмъ, послѣ двухъ-трехъ лѣтъ, настойчиво начинаетъ отказываться отъ довершенія порученнаго ему дѣла. Въ «Исторіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ» это объясняется раз-

---

*) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 150—165.

**) Тамъ же, стр. 166—178.

***) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 1, *Обозрѣніе* стр. 118.

****) Адм. Отд. ч. 1, Отд. 1, § 1 *Обозрѣніе* стр. 126 и 127. *Отчет. Записка* стр. 216 и 217.

*****) *Отчетная записка по Рязанской губерніи Балашова* Адм. Отд. ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 217.

******) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 1, *Отчет. Записки* стр. 213—215.

личными препятствіями со стороны Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, *) недопускавшаго никакихъ преобразованій безъ участія своего. По вступленіи на престолъ Императора Николая I-го, Балашовъ получилъ увольненіе, о которомъ онъ просилъ еще покойнаго Государя, вѣроятно, вслѣдствіе сознанія полной неприложимости своихъ началъ.

Посланный, по Высочайшему повелѣнію, для обозрѣнія на мѣстѣ дѣйствій учрежденныхъ Балашовымъ Совѣтовъ, Членъ Государственнаго Совѣта Князь Долгорукій нашелъ ихъ нетолько безполезными, а даже вредными, **) вслѣдствіе чего управленіе всѣхъ 5-ти губерній, составлявшихъ Генералъ-Губернаторскій Округъ, приведено было въ 1829 году въ прежній видъ. ***) Въ учрежденномъ 6-го Декабря 1826 года Особомъ Комитетѣ ****) для разбора въ кабинетѣ покойнаго Государя бумагъ, проекты Балашова были подвергнуты тщательному разсмотрѣнію и во всѣхъ почти частяхъ признаны несостоятельными. Во первыхъ, раздѣленіе Имперіи на 12 обширныхъ округовъ найдено представляющимъ большія неудобства въ отношеніи политическомъ. Съ другой стороны, по мнѣнію Комитета, *мѣстный надзоръ, не отдѣленный отъ управленія, не представлялъ никакого ручательства* въ особенности, если онъ будетъ распространенъ на 4 или 5 губерній. Затѣмъ Комитетъ полагалъ, *«что «твердость, единство и сила управленія зависятъ отъ со-*

*) Ист. М. В. Д. ч. 2, кн. 2, стр. 589 и 1-е П. С. З. Т. XXXVIII, № 29.344.

**) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, от. 1, § 3, стр. 85 въ *замѣчаніяхъ Закревскаго на проектъ Сперанскаго.*

***) *Извлеч. изъ журн. зас. Ком. 6 декабря 1826 г. учрежденнаго.* Адм. Отд. ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 227 и слѣд.

****) Комитетъ 6 Декабря 1826 г. былъ учрежденъ по повелѣнію Государя Императора Николая I-го, подъ предсѣдательствомъ Князя Кочубея, изъ слѣдующихъ лицъ: Васильчикова, Князя Голицына, Графа Дибича, Графа Толстаго и Сперанскаго. Для этого Комитета собственноручно Государемъ начертана была слѣдующая инструкція (*Корфъ, жизнеопис. Сперанскаго стр. 331*):» 1. пересмотрѣть бумаги, найденныя въ кабинетѣ Императора Александра; 2. пересмотрѣть нынѣшнее государственное управленіе; 3. изложить мнѣніе: а) что предполагалось, б) что есть, в) что оставалось бы кончить; 4. изложить мнѣніе, что нынѣ хорошо, чего оставить нельзя и чѣмъ замѣнить; 5. матеріаломъ къ сему употребить: а) то, что найдено въ кабинетѣ, б) что Балашеву поручено было и в) что сами члены предложатъ».

«вершенства установленій, отъ хорошаго выбора лицъ, а не «отъ безмѣрной ихъ власти.» *) Комитетъ считалъ еще возможнымъ учрежденіе Генералъ-Губернаторствъ для окраинъ Имперіи или для губерній, находящихся въ исключительномъ положеніи. Что касается собственно до предположеній Балашова, Комитетъ, соглашаясь съ крайнею необходимостью исправить недостатки мѣстнаго управленія, для чего потребуется коренное, объемлющее всѣ части, преобразованіе ихъ, выразилъ мысль, что необходимо сосредоточить всѣ части управленія губерній *«но не въ одномъ лицѣ, а въ одномъ мѣстѣ.»* **) Во всѣхъ предположеніяхъ Балашова Комитетъ усматриваетъ незрѣлость, которая доказывается уже тѣмъ, что по собственнымъ словамъ его «достаточно было бы одного Вы«сочайшаго Указа, чтобы все пришло въ прежнее состояніе».

Въ дѣлахъ Комитета 6 Декабря сохранились, между прочимъ, замѣчанія на составленный въ 1816 году проектъ Намѣстническихъ Округовъ ***) бывшаго тогда Министромъ Финансовъ Графа Гурьева, ****) особенно враждебно отнесшагося къ проводимымъ въ томъ проектѣ принципамъ. Какъ замѣчено было выше, первоначальная мысль Государя заключалась въ возстановленіи должности Намѣстника собственно для надзора за управленіемъ, а не для самаго управленія, которое должно лежать на обязанности Губернаторовъ и губернскихъ учрежденій. *****) Министры, по словамъ Гурьева, даютъ всѣмъ частямъ должное направленіе, а Намѣстники имѣютъ надзоръ за тѣмъ, чтобы соблюдались предписанія Министровъ. Въ проектѣ же Намѣстникъ является полномочнымъ представителемъ Державной Власти; въ его лицѣ сосредоточивается и надзоръ за дѣйствіями всѣхъ частей управленія въ округѣ, и самое управленіе оными, ******) и вліяніе на судную часть, уголовную и гражданскую, и власть пріостановленія мѣръ распорядительныхъ. Вооружаясь

---

*) Тамъ же засѣд. 4 мая 1827 г. п. II стр. 235.

**) Тамъ же п. IV, стр. 236.

***) Адм. Отд. ч., Отд. 1, § 1, стр. 46 и слѣд.

****) Къ официальной запискѣ присоединена другая записка о томъ же предметѣ, написанная пофранцузски. Сущность содержанія обѣихъ записокъ одинакова.

*****) Тамъ же стр. 51.

******) Тамъ же стр. 48.

противъ такой чрезвычайной власти, большей, чѣмъ какою пользуются даже Министры, Графъ Гурьевъ приводитъ слѣдующія существенныя возраженія противъ проекта: 1) несовмѣстимость въ одномъ лицѣ двухъ обязанностей—всѣми частями управлять и надъ всѣми частями наблюдать, проще сказать, несообразность принципа безпристрастнаго контроля надъ собственными своими дѣйствіями; 2) трудность найти людей, имѣющихъ столь универсальныя познанія и одаренныхъ такимъ обширнымъ умомъ, чтобы они могли обнять равнымъ образомъ всѣ части государственнаго управленія и чтобы не увлеклись, каждый сообразно своимъ склонностямъ, одною отраслью, оставивъ всѣ прочія на произволъ окружающихъ, и сдѣлавшись орудіемъ чужихъ побужденій и частныхъ расчетовъ; 3) весьма большая вѣроятность разнообразнаго пониманія своихъ обязанностей 12-ю Намѣстниками, облеченными чрезвычайною властію, и чрезъ то возможность разнохарактернаго управленія въ различныхъ частяхъ Имперіи и опасность возбужденія сепаратичныхъ стремленій; 4) невозможность совмѣщенія, въ одно и то же время и въ одной и той же странѣ, двухъ противуположныхъ видовъ управленія: линеарнаго—министерскаго и провинціальнаго—намѣстническаго.

Всѣмъ этимъ замѣчаніямъ въ запискѣ Графа Гурьева предпосылаются общія разсужденія о пользѣ министерскаго учрежденія, въ особенности же о необходимости особаго управленія для финансовъ *). Въ заключеніе онъ соглашается, однакоже, съ пользою возстановленія должности Намѣстника, какъ лица наблюдательнаго, оставляя, впрочемъ, полицію, вопреки всему сказанному ранѣе, въ прямомъ его подчиненіи.

Очевидная для всѣхъ необходимость въ коренномъ измѣненіи всего строя внутренняго управленія, при особенномъ вниманіи къ этому дѣлу Государя, вызвала къ усиленной дѣятельности лучшіе государственные умы того времени. Государю было представлено отъ разныхъ лицъ нѣсколько записокъ и соображеній о мѣрахъ, необходимыхъ къ улучшенію внутренняго управленія. Къ этому же

---

*) Во многихъ частяхъ отзывъ Министра Гурьева нельзя назвать безпристрастнымъ. Это объясняется стремленіемъ къ обособленію губернскихъ учрежденій Министерства Финансовъ. См. «Обозрѣніе» Балашова о части хозяйственной.

времени относятся и замѣчательные труды по этому предмету Графа Сперанскаго и Балугьянскаго.

Выяснивъ Балашову главныя основанія своей мысли о внутреннемъ управленіи и предоставивъ ему практическое примѣненіе ихъ, Государь поручилъ Сперанскому, по возвращеніи послѣдняго въ С.-Петербургъ въ 1821 году, написать *«введеніе»* къ проекту Намѣстническихъ Округовъ, составленному еще въ 1816 году *), т. е. тому самому, который былъ данъ въ руководство Балашову при назначеніи его Генералъ-Губернаторомъ пяти губерній. Сперанскій сдѣлалъ нѣкоторыя исправленія въ этомъ проектѣ, который, по видимому, предполагалось внести въ Государственный Совѣтъ. Но въ 1821 году ему поручено было составить новый проектъ, придерживаясь тѣхъ же началъ, но съ замѣною названій Намѣстника—Генералъ - Губернаторомъ, а Намѣстническаго Округа — Областью **). Проектъ Областнаго Управленія отличается отъ перваго только тѣмъ, что судебная часть поставлена не въ такую строгую зависимость отъ Генералъ-Губернатора, какъ въ первомъ проектѣ. Судя по содержанію, составленное Сперанскимъ «Введеніе къ Намѣстническому Учрежденію» относится, по всей вѣроятности, къ послѣднему проекту, а не къ тому, который онъ исправлялъ прежде (и который послѣ названъ проектомъ Намѣстническаго Учрежденія).

Въ началѣ «Введенія къ Намѣстническому Учрежденію» разсматриваются существенныя черты управленія государственнаго и губернскаго въ четыре главныя эпохи развитія нашихъ учрежденій ***): 1) по учрежденію Петра Великаго, 2) по Учрежденію 1775 года, 3) по Учрежденію 1797 года и 4) по дѣйствующему Учрежденію. Затѣмъ, раздѣливъ правила управленія на правила, опредѣляющія собственно порядокъ управленія, и на правила, опредѣляющія порядокъ надзора, Сперанскій переходитъ къ разсмотрѣнію послѣднихъ и выводитъ слѣдующія главныя заключенія ****):

каждый разъ, когда въ управленіи встрѣтится недоумѣніе, должно обращаться къ той власти, коей присвоено право надзора,

---

*) «*Введеніе къ Намѣстническому Учрежденію*» Гр. Сперанскаго. Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 68—85.

**) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 86—112.

***) Адм. Отд. ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 68—85.

****) Тамъ же стр. 75—79.

хотя такой порядокъ и представляетъ то неудобство, что въ немъ власть управленія сливается съ властью надзора;

необходимо установленіе надзора болѣе опредѣленнаго, нежели тотъ, который предписанъ въ Общемъ Учрежденіи, болѣе мѣстнаго, нежели общій надзоръ Сената, болѣе непрерывнаго, нежели сенаторскія обозрѣнія;

такъ какъ учрежденіе Генералъ-Губернаторствъ въ настоящемъ ихъ положеніи не соотвѣтствуетъ потребности главнаго мѣстнаго надзора, то необходимо, соединивъ губерніи въ Округа или Области, учредить въ каждомъ изъ нихъ Главное Губернское Управленіе *не въ видѣ личной власти*, а въ видѣ установленія, дѣйствующаго по опредѣленнымъ правиламъ; такой надзоръ, изображая собою Министерство, дѣйствующее на мѣстѣ, долженъ принадлежать къ установленіямъ государственнымъ;

такъ какъ надзоръ не можетъ быть дѣйствителенъ безъ власти исправленія, то и слѣдуетъ предоставить ему извѣстную степень участія въ управленіи; на этомъ основаніи всѣ предметы, требующіе высшаго разрѣшенія, должны восходить чрезъ главное мѣстное начальство.

Для предоставленія Членамъ Областнаго Управленія полной самостоятельности въ сужденіяхъ, назначеніе и увольненіе ихъ, точно также какъ и въ проектѣ 1816 года, поставлено въ непосредственную зависимость отъ Министерствъ *).

Болѣе полное развитіе мыслей Сперанскаго о внутреннемъ управленіи находится въ его проектѣ Учрежденія для управленія губерній и въ Введеніи къ этому проекту **), внесенныхъ въ Комитетъ 6 Декабря 1829 года. Указавъ на три степени управленія въ губерніяхъ,—губернское, уѣздное и волостное, и на три главныя составныя части каждаго изъ нихъ,—полицію, хозяйство и судъ, и обративъ затѣмъ вниманіе на трудность разграниченія двухъ послѣднихъ частей отъ полиціи, Сперанскій дѣлаетъ различіе между общею полиціею и полиціею отдѣльныхъ частей. Общую полицію онъ подраздѣляетъ на предохранительную и исполнительную. Признавая затѣмъ неудобнымъ, по недостатку средствъ, примѣнять на

*) Тамъ же стр. 78.

**) Адм. Отд. ч. 1, Отд. 1, § 3, стр. 16—26.

дѣлѣ такое подраздѣленіе полиціи, онъ приходитъ къ необходимости всѣ части полиціи сосредоточить въ Губернскомъ Правленіи, часть же хозяйственную ввѣрить Казенной Палатѣ, а судебную—Палатамъ Уголовной и Гражданской. Затѣмъ онъ разбираетъ составъ и значеніе Губернскаго Правленія и приходитъ къ заключенію, *что въ настоящемъ своемъ видѣ оно есть не что иное, какъ Губернаторская Канцелярія, такъ какъ голосъ Совѣтника въ немъ совершенно безсиленъ и приводится всегда въ исполненіе одна Губернаторская резолюція* *). А такъ какъ, съ другой стороны, судъ и хозяйство могутъ дѣйствовать только чрезъ Губернское Правленіе, то и слѣдуетъ, что одна личная власть Губернатора даетъ всю силу исполненія и суду и хозяйству. Далѣе разбирается несостоятельность прокурорскаго надзора и апелляціоннаго порядка по жалобамъ на неправильныя дѣйствія губернскихъ мѣстъ. Какъ на одно изъ самыхъ главныхъ неудобствъ управленія, указывается на неудовлетворительность всѣхъ вообще уставовъ, составленныхъ въ духѣ крайняго недовѣрія къ мѣстному начальству, отъ чего происходятъ стѣсненія въ мелочахъ, порождающія безконечную переписку, тогда какъ, съ другой стороны, неполнота уставовъ даетъ просторъ самовластію. Въ заключеніе Сперанскій рекомендуетъ слѣдующія мѣры исправленія **):

1. безотчетныя и личныя дѣйствія Губернскаго Правленія и Казенной Палаты подчинить постоянному коллегіальному надзору изъ Общаго Присутствія сихъ мѣстъ, подъ предсѣдательствомъ Губернатора;

2. подобный же надзоръ, но совершенно независимый, образовать и для дѣлъ судебныхъ изъ Общаго Присутствія всѣхъ губернскихъ судебныхъ мѣстъ, подъ предсѣдательствомъ Главнаго Губернскаго Судьи, равнаго по степени Губернатору.

Въ матеріалахъ Коммисіи напечатанъ, въ извлеченіи, составленный Сперанскимъ и потомъ исправленный имъ по замѣчаніямъ Комитета 6 Декабря проектъ Учрежденія для управленія губерній ***).

Этотъ проектъ раздѣляется на двѣ части: въ первой излагается образованіе управленія, въ трехъ раздѣлахъ, изъ коихъ въ первомъ

---

*) Тамъ же, стр. 4 Составъ Губернскаго Правленія.

**) Тамъ же стр. 7.

***) Адм. Отд. ч. 1, Отд. 1, § 3, стр. 15 и слѣд.

представляется образованіе губернскаго управленія, во второмъ—уѣзднаго, въ третьемъ—волостнаго.

Къ «Введенію» приложены двѣ синоптическія таблицы, представляющія общее раздѣленіе губернскаго устройства на части правительственную и судебную, со всѣми подраздѣленіями сихъ частей, какъ въ губернскомъ городѣ, такъ и въ уѣздахъ.

Изъ помѣщенныхъ въ числѣ матеріаловъ Коммиссіи извлеченій изъ журналовъ засѣданій Комитета 6 Декабря *) видно, что Государь Императоръ Николай Павловичъ изволилъ благосклонно отнестись къ предположеніямъ Сперанскаго и сдѣлалъ только два замѣчанія на проектъ. Одно касалось финансовыхъ затрудненій, другое—назначенія на должности Уѣздныхъ Правителей. **)

Но два Министра—Финансовъ Графъ Канкринъ и Внутреннихъ Дѣлъ Графъ Закревскій взглянули на проектъ Сперанскаго совсѣмъ иначе.

Исходя изъ той мысли, что частыя перемѣны коренныхъ государственныхъ установленій вредны и что устройства, лучше созданнаго Екатериною II, и придумать нельзя, Графъ Канкринъ отвергаетъ во всѣхъ частяхъ предположенія Сперанскаго ***). Затѣмъ онъ замѣчаетъ, будто проектъ Сперанскаго есть коренное измѣненіе духа Учрежденія Губернскаго съ стремленіемъ къ *федеративному* или, какъ онъ называетъ его, *островному* устройству, къ децентрализаціи, къ образованію чего-то въ родѣ системы древнихъ удѣловъ, «*50-ти малыхъ губернскихъ государствъ и 500 уѣздныхъ губерній*», въ противуположность системѣ централизаціи, на которой основано министерское, или, по своеобразному выраженію его, *линеарное* управленіе. Далѣе Графъ Канкринъ нападаетъ на введеніе системы всеобщаго коллегіальнаго управленія, дающаго, по его мнѣнію, перевѣсъ демократическому началу и ведущаго къ ослабленію личной власти въ губерніяхъ, недостатокъ которой и безъ того будто бы ощутителенъ. Введеніе же комитетскаго управленія, слабѣйшаго изъ всѣхъ, чрезвычайно вредно, такъ какъ оно раздробляетъ отвѣтствен-

---

*) Тамъ же, стр. 53 и слѣд.

**) Замѣчанія покойнаго Государя о должности Уѣздныхъ Правителей изложены въ исторической запискѣ объ уѣздномъ устройствѣ.

***) *Замѣчанія Гр. Канкрина.* Мат. Ком. Адм. Отд. ч. 1, Отд. 1, § 3, стр. 57—63.

ность. «Конецъ всему будетъ», говоритъ при этомъ Графъ Канкринъ, «что губерніею будетъ управлять какой нибудь чиновникъ, который смѣлѣе другихъ. Въ результатѣ это будетъ началомъ обезсиленія Россіи». Наконецъ, онъ утверждаетъ, будто бы учрежденіе особаго Предсѣдателя для Губернскаго Правленія произведетъ новыя инстанціи, интриги и отниметъ уваженіе отъ называвшихся до того Вице-Губернаторами Предсѣдателей Казенныхъ Палатъ. Болѣе существенное замѣчаніе Министра Финансовъ относится къ предоставленію Губернскому Совѣту права толковать законы, критиковать распоряженія правительства и давать инструкціи мѣстамъ и лицамъ, что, по его выраженію, распестрило бы всѣ вѣтви управленія, ослабило бы уваженіе къ правительству и произвело бы въ концѣ концовъ statum in statu.

Вмѣсто всѣхъ предположеній проекта Графъ Канкринъ рекомендуетъ исправить постепенно недостатки существующаго Учрежденія, издать для Губернскаго Правленія положеніе о производствѣ дѣлъ, по примѣру изданнаго для Казенныхъ Палатъ, распредѣлить дѣла между Совѣтниками, составить по каждому Министерству соображенія о сокращеніи дѣлопроизводства, постепенно улучшить содержаніе чиновниковъ, распредѣлить земскихъ засѣдателей по кварталамъ (станамъ) уѣздовъ и проч. *).

Другимъ противникомъ Сперанскаго явился Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ Закревскій. При письмѣ къ Предсѣдателю Комитета 6 Декабря Князю Кочубею, отъ 18 Августа 1831 года, онъ препроводилъ въ Комитетъ свои замѣчанія на проектъ Сперанскаго **). Въ письмѣ онъ указываетъ прежде всего на то, что проектомъ не только измѣняется существующее Учрежденіе, но нарушаются, нѣкоторымъ образомъ, коренные законы о гражданскихъ правахъ и преимуществахъ. Учрежденіе въ губерніи должности

---

*) Всѣ эти предположенія, составляющія только внѣшнюю сторону администраціи, были осуществлены впослѣдствіи въ 1837 и 1845 годахъ. Сперанскій отвѣтилъ на эти замѣчанія, что можно подумать, будто онѣ относятся къ какому-либо другому проекту. «Послѣдствія, кои онъ (Графъ Канкринъ) извлекаетъ изъ своего проекта, довольно вѣрны», не безъ ироніи отзывается Сперанскій, «и можно сказать, что всѣ грозныя предсказанія его могли бы дѣйствительно совершиться, если бы сей страшный проектъ его могъ быть приведенъ въ дѣйствіе».

**) Адм. Отд. ч. I, Отд. 1, § 3, стр. 66 и слѣд.

Главнаго Губернскаго Судьи, равнаго по званію Губернатору, нарушаетъ единство власти и потому противно началу монархическаго правленія. Въ «Замѣчаніяхъ» же онъ возстаетъ противъ учрежденія Общаго Губернскаго Присутствія, утверждая, во первыхъ, будто Совѣтники Губернскихъ Правленій суть лица довольно самостоятельныя и что поэтому Губернское Правленіе нельзя назвать Губернаторскою Канцеляріею (?) и, во вторыхъ, что члены Губернскаго Присутствія, связанные между собою дѣлами и зависимые отъ Губернатора по ревизіи, не будутъ достаточно самостоятельны. Устраненіе Прокурора и Стряпчихъ отъ надзора за присутственными мѣстами Графъ Закревскій считаетъ вреднымъ, указывая на то, что тогда некому будетъ взять на себя защиту казеннаго интереса, которымъ нерѣдко жертвуется для частныхъ выгодъ. Съ предположеніемъ учрежденія должности Предсѣдателя Губернскаго Правленія Графъ Закревскій соглашается, въ виду чрезмѣрнаго обремененія Губернаторовъ разными дѣлами. Въ образованіи уѣзднаго управленія онъ находитъ тѣже самыя неудобства, что и въ губернскомъ, подтверждая свое замѣчаніе тѣмъ, что введенное Балашовымъ въ пяти губерніяхъ устройство, съ которымъ проектъ Сперанскаго во многихъ частяхъ, по его мнѣнію, сходится, окончательно признано несостоятельнымъ и отмѣнено.

Замѣчательнѣйшимъ изъ всѣхъ представленныхъ въ Комитетъ 6 Декабря проектовъ о преобразованіи мѣстнаго управленія, по всей справедливости, слѣдуетъ считать тотъ, который приписывается Статсъ-Секретарю Балугьянскому. Въ составъ проекта входятъ: 1) записка, подъ заглавіемъ *«Разсужденіе объ учрежденіи управленія въ губерніяхъ»* и 2) опыты начертанія губернскихъ учрежденій въ трехъ частяхъ, подъ заглавіемъ: а) черты губернскаго правленія, б) черты казеннаго управленія и в) черты судебнаго устройства.

Въ запискѣ, *) послѣ краткаго введенія, излагается взглядъ на существующее Учрежденіе Губерній, главными недостатками котораго Балугьянскій считаетъ: 1) то, что управляетъ *лицо*, т. е. Намѣстникъ, а не *мѣсто* (не коллегія); 2) неопредѣленность круга дѣйствій

*) Адм. Отд. ч. I, Отд. 1, § 2, стр. 1 и сл.

Губернскаго Правленія; 3) отнесеніе къ вѣдѣнію Казенной Палаты дѣлъ, подлежащихъ, по своему характеру, вѣдомству Губернскаго Правленія, и 4) распространеніе прокурорскаго надзора на административныя учрежденія. Эти неудобства, по мнѣнію Балугьянскаго, увеличились отъ *учрежденія Министерствъ, основанныхъ совершенно на другомъ началѣ, чѣмъ губернскія учрежденія*, и затѣмъ отъ возстановленія должности Генералъ-Губернатора, чрезъ что нарушился естественный порядокъ отношеній различныхъ учрежденій къ подлежащимъ Министрамъ. Затѣмъ, разсматривая основанія, на коихъ можетъ быть учреждено губернское управленіе, Балугьянскій доказываетъ несовмѣстность существованія въ одно и тоже время двухъ системъ, изъ коихъ одна,—система Министерствъ, основана на единствѣ правительства, другая,—система Генералъ-Губернаторствъ, на единствѣ территоріальномъ. Сравнивая въ этомъ отношеніи Россію съ другими европейскими государствами, авторъ разсужденія высказываетъ слѣдующія положенія, необходимыя, по его мнѣнію, для исправленія существующаго порядка: 1) уничтожить генералъ-губернаторскія установленія, *) для губерній, состоящихъ на общихъ правахъ; 2) совершенно отдѣлить административную часть отъ судебной и финансовой; 3) опредѣлить точно для каждаго управленія предметы вѣдомства, составъ, степень власти и отвѣтственность, порядокъ сношенія и дѣлопроизводства и 4) поднять достоинство губернской службы увеличеніемъ окладовъ.

По поводу каждаго изъ этихъ пунктовъ, Балугьянскій входитъ въ подробное разсмотрѣніе нашихъ учрежденій и сравненіе ихъ съ соотвѣтствующими учрежденіями Пруссіи, Австріи, Франціи и Англіи и другихъ государствъ. Генералъ-Губернаторства онъ считаетъ у насъ необходимыми лишь какъ исключенія **). Приводя положеніе финансовыхъ учрежденій въ другихъ государствахъ и разсматривая различные взгляды на этотъ предметъ, Балугьянскій придерживается отдѣльнаго существованія Казенныхъ Палатъ.

Предметы вѣдомства Губернскаго Правленія, по мнѣнію Балугьянскаго, должны составлять ***): 1) общее управленіе губерніею,

---

*) Эти установленія Балугьянскій считаетъ ни чѣмъ инымъ, какъ синекурою для заслуженныхъ генераловъ. Тамъ же стр. 13.

**) Именно для столичныхъ, пограничныхъ и Сибирскихъ губерній.

***) Тамъ же стр. 17.

2) хозяйственное управленіе, 3) строительныя дѣла, 4) повинности и ревизія, 5) медицинская полиція и 6) полиція обыкновенная. Предметы вѣдомства Казенной Палаты: 1) сборъ податей и пошлинъ, 2) управленіе государственными имуществами и 3) казначейская часть.

Губернское Правленіе должно состоять, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ Вице-Губернатора и 6-ти Совѣтниковъ, въ числѣ коихъ Архитекторъ или Инженеръ, завѣдывающій Строительнымъ Отдѣленіемъ, и Инспекторъ Врачебной Управы—Медицинскимъ. Казенная Палата состоитъ изъ Директора, Вице-Директора, Оберъ-Форшмейстера, Губернскаго Казначея и 2 или 3 Совѣтниковъ. Должность Губернатора полагается въ 3 классѣ, Директора Казенной Палаты въ 4-мъ, Совѣтниковъ въ 5-мъ.

Губернское Правленіе управляетъ губерніею Именемъ Императорскаго Величества и получаетъ указы только отъ Сената, но въ исполнительномъ порядкѣ оно подчиняется Министру Внутреннихъ Дѣлъ и получаетъ отъ него предписанія; къ другимъ Министрамъ оно относится рапортами, и отъ нихъ получаетъ предложенія.

Разбирая три формы мѣстнаго управленія, личную или исполнительную, коллегіальную и смѣшанную, Балугьянскій находитъ болѣе приличною для Россіи форму смѣшаннаго управленія *), съ тѣмъ, чтобы исполнительнымъ порядкомъ рѣшать дѣла, требующія только исполненія, а коллегіальнымъ всѣ дѣла, по которымъ необходимо обсужденіе. На основаніи такихъ соображеній, Балугьянскій опредѣляетъ права Губернаторовъ по отношенію къ Губернскимъ Правленіямъ слѣдующимъ образомъ: онъ есть предсѣдатель Правленія съ правомъ: 1) надзора за дѣйствіями всѣхъ чиновниковъ онаго; 2) разрѣшенія исполнительныхъ дѣлъ; и 3) съ исключительными правами: а) предсѣдательства въ Дворянскихъ Собраніяхъ, б) завѣдыванія высшею секретною полиціею и в) полномочія на чрезвычайные случаи. Всѣ прочія дѣла Губернскаго Правленія разрѣшаются большинствомъ голосовъ въ Присутствіи **). Въ случаѣ

*) Стр. 24—27.

**) Мат. Ком Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 2, стр. 32. *Балугьянскаго «Черты Губернскаго Управленія»*. Гл. III, § 18.

«терпящемъ времени» Губернаторъ можетъ остановить исполненіе опредѣленій Присутствія съ обязанностію донести о томъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ. *Если же дѣло „не терпитъ времени“, опредѣленіе Присутствія исполняется безпрекословно.* Въ чрезвычайныхъ случаяхъ Губернаторъ самъ можетъ принимать мѣры (п. 23), увѣдомивъ только о томъ Присутствіе, исключая дѣлъ, требующихъ тайны *). При такихъ условіяхъ Губернскаго Правленія, не предполагается никакихъ среднихъ властей, между губернскими учрежденіями и высшимъ правительствомъ, ни Генералъ-Губернаторовъ, ни Главныхъ, ни Губернскихъ Совѣтовъ.

Разсматривая главныя части казеннаго управленія, по сравненію съ другими государствами, Балугьянскій указываетъ, что казенное управленіе можетъ быть устроено трояким образомъ *): 1) соединить Казенную Палату съ Губернскимъ Правленіемъ, по примѣру Пруссіи; 2) соединить, по примѣру Австріи, Управленіе Сборовъ съ Губернскимъ Правленіемъ, а для управленія казенныхъ имуществъ и лѣсовъ учредить особыя мѣста и 3) вмѣсто общаго казеннаго управленія, по примѣру Франціи, учредить частныя управленія для каждаго рода доходовъ порознь, уничтоживъ совсѣмъ Казенную Палату.

Отказываясь отъ принятія послѣдняго вида казеннаго управленія, по его дороговизнѣ и по трудности надзора, Балугьянскій отдаетъ предпочтеніе существующему порядку.

Записка Балугьянскаго, какъ Комитетомъ, такъ и Самимъ Государемъ найдена была заслуживающею полнаго вниманія и одобренія. Всѣ основныя положенія проекта Балугьянскаго были приняты Комитетомъ за полезныя **). Такъ, напримѣръ, Комитетъ вполнѣ согласился съ Балугьянскимъ относительно вреднаго вліянія прокурорскаго надзора на ходъ административныхъ дѣлъ ***), но не счелъ возможнымъ уничтожить этотъ надзоръ прежде обсужденія вопроса:

---

*) § 18 и 23 находятся въ явномъ противорѣчіи между собою. Въ послѣднемъ видимо сдѣлана уступка въ ущербъ Коллегіи.

**) *Балугьянскій* «Черты учрежденія казеннаго управленія». Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 2, стр. 42—50.

***) *Журналъ Засѣданій Комитета 6 Декабря 1826 г. учрежденнаго*, 15, 19, 22, 26 и 29 Февраля 1828 г. Адм. Отд. ч. 1, Отд. 1, § 2, стр. 57—65.

нуженъ ли вообще такой надзоръ за правительственною частію и, если нуженъ, то въ какой формѣ приличнѣе устроить оный *). Генералъ-Губернаторства еще прежде (4 Мая 1827 г.) признано Комитетомъ полезнымъ сохранить только для столичныхъ и пограничныхъ губерній, на томъ собственно основаніи, что та цѣль, для которой предполагалось ихъ учрежденіе, могла быть легко достигнута усиліемъ власти Губернскаго Правленія и Губернатора, долженствующаго быть хозяиномъ своей губерніи. Разсматривая находящійся въ связи съ этимъ вопросъ о соединеніи Казенныхъ Палатъ съ Губернскимъ Правленіемъ, Комитетъ высказался, согласно съ Балугьянскимъ, за отдѣльное существованіе ихъ, съ тѣмъ, чтобы дѣла особенной важности или требующія общаго соображенія по полиціи и финансовой части, разсматривались въ Соединенномъ Присутствіи Правленія и Палаты. Совершенное отдѣленіе судной полиціи отъ общей признано было, при тогдашнихъ обстоятельствахъ, неудобнымъ. При обсужденіи различныхъ формъ губернскаго управленія, Комитетъ призналъ, какъ и Балугьянскій, болѣе соотвѣтственною смѣшанную форму, принятую и въ Министерствахъ, съ тѣмъ **), 1) чтобы Губернатору было предоставлено право, въ случаѣ несогласія его съ рѣшеніемъ Губернскаго Правленія, не только остановить исполненіе такого рѣшенія, но, въ экстренныхъ случаяхъ, принимать мѣры по своему усмотрѣнію, съ условіемъ доводить, въ обоихъ случаяхъ, до свѣдѣнія подлежащаго Министра; и 2) съ предоставленіемъ Губернатору права мѣнять между Совѣтниками назначенныя имъ части и даже поручать дѣла изъ чужой части. Касательно отношеній Губернскаго Правленія къ высшимъ мѣстамъ, Комитетъ призналъ болѣе удобнымъ, чтобы Министры обращались не лично къ Губернатору, а къ Губернскому Правленію и не въ формѣ предписаній, а предложеній ***).

Кромѣ разсмотрѣнныхъ выше проектовъ и записокъ, въ которыхъ предполагались полныя системы преобразованія мѣстнаго управленія, на обсужденіи Комитета 6 Декабря находилось еще нѣсколько записокъ, болѣе частнаго характера, но относившихся къ тому же предмету.

---

*) Тоже засѣд. п. III, стр. 59.
**) Засѣданіе 22 Февраля 1828 г. п. IV, стр. 60.
***) Засѣданіе 26 Февраля 1828 г. п. II, стр. 63.

Изъ записокъ послѣдняго рода въ матеріалахъ Коммисіи напечатано три: Генералъ-Лейтенанта Желтухина, Тайнаго Совѣтника Уварова и бывшаго Новороссійскаго Генералъ-Губернатора Графа Ланжерона. Въ запискѣ Желтухина предлагаются мѣры для упрощенія дѣлопроизводства по Губернскимъ Правленіямъ *); двѣ послѣднія, написанныя на французскомъ языкѣ, касаются Генералъ-Губернаторскаго Учрежденія.

Записка Тайнаго Совѣтника Уварова, озаглавленная (De l'administration de la plupart des gouvernements de la Russie centrale»**) относится преимущественно до учрежденія Генералъ-Губернаторства въ Нижнемъ-Новгородѣ и по этому поводу авторъ касается какъ вопроса о Генералъ-Губернаторствахъ, такъ и вообще о современномъ ему состояніи внутренняго управленія въ Россіи.

Графъ Ланжеронъ въ своей запискѣ (Reflexions sur la nécessité de concentrer l'administration en Russie et de diminuer les immenses étendues des gouvernements généraux ***) проводитъ мысль о необходимости увеличенія въ Россіи числа губерній, хотя и считаетъ такую мѣру, по потребнымъ для того издержкамъ, неудобоисполнимою и предлагаетъ взамѣнъ того распространеніе Генералъ-Губернаторскаго управленія съ двумя непремѣнными условіями: 1) чтобы число ввѣряемыхъ одному Генералъ-Губернатору губерній не превышало двухъ и 2) чтобы власть Генералъ-Губернаторовъ была расширена на счетъ круга дѣйствій Министровъ. При этомъ онъ замѣчаетъ, что сосредоточеніе власти въ Министерствахъ есть вообще большое зло вездѣ, даже и въ такой странѣ, какъ Франція, гдѣ сообщенія и несравненно быстрѣе и удобнѣе, чѣмъ въ Россіи, раскинутой на огромномъ пространствѣ. ****)

---

*) Мат. Ком. ч. 1, Адм. От., Отд. 1, § 2, стр. 68—72.

**) О запискахъ Желтухина и Уварова сказано подробнѣе въ своемъ мѣстѣ.

***) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 2, стр. 73—77.

****) «La concentration des pouvoirs dans les Ministères est un grand abus partout et un inconvénient même en France, ou l'on peut, en huit jours, recevoir une reponse d'un bout du royaume à l'autre, et à plus forte raison cet inconvénient devient plus grave en Russie, ou la multitude d'affaires, dont un Ministre est accablé, et son éloignement entrai-

ГЛАВА III.

Общій очеркъ состоянія мѣстнаго управленія въ Россіи при Императорахъ Александрѣ I-мъ и Николаѣ 1-мъ.—Положеніе Губернатора и его отношенія къ мѣстнымъ учрежденіямъ и Министерствамъ.—Упадокъ Губернскаго Правленія.—Недостатокъ средствъ мѣстныхъ учрежденій и чрезмѣрное развитіе дѣлопроизводства.—Вопросы объ усиленіи штатовъ и о сокращеніи дѣлопроизводства.

Не смотря на свою безслѣдность въ законодательствѣ того времени, всѣ возникавшія въ царствованіе Императора Александра I-го предположенія объ устройствѣ внутренняго управленія вызывались вопіющими злоупотребленіями и безпорядками въ мѣстной администраціи. Въ виду такого положенія дѣлъ правительство должно было прибѣгать къ принятію хотя пальятивныхъ мѣръ, въ ожиданіи болѣе удобнаго времени для общихъ преобразованій.

Для болѣе отчетливаго уясненія всѣхъ возникавшихъ въ царствованіе Императора Александра I-го реформъ и предположеній, а равно и послѣдовавшей за тѣмъ реформы губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій въ 1837 году здѣсь будетъ совершенно умѣстнымъ начертать картину тогдашняго состоянія мѣстнаго управленія Россіи.

«Ничего нѣтъ страннѣе того вида, какой представляетъ совокупность внутренней администраціи какой нибудь губерніи въ Россіи, говоритъ Уваровъ въ своей запискѣ *) «de l'administration de la plupart des gouvernement de la Russie centrale,» «прежде всего вы видите номинальнаго начальника, называемаго Гражданскимъ Губернаторомъ; но рядомъ съ этимъ мнимымъ начальникомъ стоятъ: Вице-Губернаторъ, Предсѣдатели Палатъ, Жандармскій Полковникъ, Предводитель Дворянства, Прокуроръ, Почтмейстеръ, Директоръ Учи-

---

nent quelquefois plusieurs mois, une année, pour obténir cette reponse, cependant urgente, et que souvent l'on n'obtient jamais.» Стр. 76.

**) Мат Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 2, стр. 70.

лицъ, Управляющій удѣльными имѣніями, и ни одинъ изъ нихъ не подчиненъ власти Гражданскаго Губернатора. У всякаго изъ нихъ есть начальство въ Петербургѣ и если они дѣлаютъ видъ, будто признаютъ Губернатора лицомъ высшимъ себя, то это скорѣе изъ любезности, чѣмъ по обязанности. Для поддержанія своего авторитета Губернаторъ бываетъ вынужденъ или составлять себѣ партію между другими властями или же ввязаться въ войну со всѣми. Въ первомъ случаѣ это бываетъ борьба ловкости и интриги, въ послѣднемъ возникаетъ полная, убійственная для дѣла управленія, анархія. Если у Губернатора есть какая нибудь партія, второстепенныя власти также раздѣляются и въ служебныхъ дѣйствіяхъ. Если онъ въ войнѣ со всѣми независимыми отъ него властями, его подчиненные пользуются тѣмъ и дѣла приходятъ въ полный застой. Нужно стеченіе благопріятныхъ случайностей, на что Губернаторъ не всегда можетъ расчитывать, чтобы ему сохранить равновѣсіе въ такомъ опасномъ положеніи. Поистинѣ есть что-то оригинальное въ положеніи человѣка, который пользуется титуломъ начальника безъ соотвѣтственнаго авторитета, и который можетъ завладѣть властью только чрезъ хитрость или скандалъ.»

Можетъ быть въ этомъ очеркѣ мѣстнаго управленія, сдѣланномъ, впрочемъ, однимъ изъ наиболѣе знакомыхъ съ Россіею государственныхъ людей того времени, Уваровымъ,— можетъ быть дурныя стороны современнаго ему порядка выступаютъ въ этомъ очеркѣ и съ большею, чѣмъ требовала бы того истина, яркостью, но нельзя не признать, что въ отношеніяхъ Губернатора къ Министрамъ и къ подвѣдомственнымъ имъ въ губерніи учрежденіямъ, господствовала въ то время величайшая неопредѣленность и запутанность, и въ замѣчаніи Уварова, съ точки зрѣнія данныхъ Губернаторамъ въ руководство и несоображенныхъ съ Министерскими Учрежденіями Наказовъ, есть много вѣрнаго, по крайней мѣрѣ въ томъ отношеніи, что положеніе, въ которое былъ поставленъ Губернаторъ, не соотвѣтствовало значенію его власти въ томъ видѣ, какъ она изображена въ Наказахъ, и въ существѣ было также ложно, какъ и положеніе Губернскаго Правленія, о которомъ будетъ сказано ниже. Такая несообразность происходила отъ столкновенія въ столицѣ и въ губерніи двухъ противоположныхъ стремленій правительства: разграничить различныя отрасли управленія, съ централиза-

цією надзора за ними въ столицѣ, въ Министерствахъ, и въ тоже время, взамѣнъ оказавшагося несостоятельнымъ Генералъ-Губернаторскаго надзора, устроить за мѣстнымъ управленіемъ подобный же надзоръ *) въ лицѣ Губернатора, власть котораго, такимъ образомъ, съ одной стороны, урѣзывалась, а съ другой еще болѣе приращалась. Запутанность въ отношеніяхъ увеличивалась еще отъ того, что какъ при изданіи Учрежденія о губерніяхъ, такъ и при открытіи Министерствъ, не были отмѣнены данные Губернаторамъ въ руководство старые Наказы 1728 и 1764 годовъ, составленные въ духѣ того еще времени, когда всѣ части мѣстнаго управленія сосредоточивались въ Губернаторской Канцеляріи.

Въ Учрежденіи о губерніяхъ Губернаторъ разсматривается только какъ Правитель и при томъ *какъ часть Губернскаго Правленія* **) По уничтоженіи Генералъ-Губернаторской должности, послѣ того какъ все дѣйствительное управленіе губерніею сосредоточилось въ лицѣ Губернатора, явилась необходимость опредѣлить въ должности Губернатора элементъ администратора и элементъ общаго надзора, какъ представителя Верховной власти въ губерніи. Съ учрежденіемъ Министерствъ, составлявшимъ въ сущности дальнѣйшую степень развитія системы разграниченія разныхъ отраслей управленія, начало которой положено еще въ Учрежденіи о губерніяхъ, — затрудненія Губернаторовъ, въ отношеніяхъ ихъ къ мѣстнымъ учрежденіямъ, еще болѣе усложнились. Въ высшихъ правительственныхъ сферахъ того времени боролись между собою два противуположные взгляда. Одни полагали достаточнымъ Министерскій надзоръ посредствомъ централизаціи въ столицѣ каждой отдѣльной отрасли управленія. Другіе, въ виду особенныхъ условій, въ которыхъ находилась въ то время Россія, стояли за необходимость сильнаго мѣстнаго надзора, и если нельзя было безусловно оспаривать полезности Министерскаго Учрежденія, то, съ другой стороны, никакъ нельзя было также утверждать, чтобы защитники системы мѣстнаго надзора не имѣли за собою никакихъ основаній. Министерскій над-

---

*) Т. е. съ широкимъ правомъ личнаго участія въ управленіи.

**) 1-е П. С. З. Т. XXX, № 14.392, гл. V пп. 91—104. Въ Учрежденіи 1775 г. есть особыя главы для опредѣленія обязанностей и правъ Намѣстника (гл. IV) и Намѣстническаго Правленія (гл. V). Для опредѣленія же правъ и обязанностей Губернатора особой главы въ Учрежденіи не имѣется.

зоръ, достаточный для небольшой территоріи и въ Государствѣ, политически сформировавшемся, оказался недостаточнымъ въ Россіи. Можетъ быть даже, въ такомъ обширномъ Государствѣ, какъ Россія, при неисчислимыхъ недостаткахъ и злоупотребленіяхъ въ низшихъ инстанціяхъ суда и полиціи и при крайней неразвитости народной массы,—устройство дѣятельнаго мѣстнаго надзора составляло въ то время положительную необходимость. Эта двойственность взгляда на мѣстное управленіе и была, по всей вѣроятности, причиною той неопредѣленности и тѣхъ противорѣчій, которыми отличались всѣ узаконенія того времени, и того, что за Губернаторами сохранился титулъ *«хозяина,» «опекуна губерніи,»* обязаннаго входить во всѣ ея нужды,—совершенно несовмѣстимый съ независимостью *) отъ него почти всѣхъ учрежденій, кромѣ полиціи.

Послѣдовавшее тотчасъ за учрежденіемъ Министерствъ раздробленіе губернскаго управленія на многія отрасли, имѣвшія право непосредственнаго сношенія съ Министрами, помимо Губернатора, и отвлеченіе вмѣстѣ съ тѣмъ изъ губерній въ Министерства всѣхъ важныхъ дѣлъ, разрѣшавшихся прежде властью Губернатора,—эти обстоятельства имѣли прямымъ послѣдствіемъ упадокъ значенія должности Губернатора, значительная доля дѣйствительной власти котораго или перешла въ Министерства или раздробилась по отдѣльнымъ, мало отъ него зависимымъ, или же вовсе независимымъ управленіямъ. Еще большему упадку значенія этой должности способствовало и то, что Губернаторъ, зависимый прежде только отъ Правительствующаго Сената и только по представленію **) Сената назначаемый, послѣ учрежденія Министерствъ, въ качествѣ Предсѣдателя Губернскаго Правленія, сталъ въ подчиненныя отношенія и сдѣлался простымъ агентомъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, отъ котораго, если не по закону, то фактически, стало зависѣть опредѣленіе и увольненіе Губернатора ***). «Губернаторъ, говоритъ самъ Ми-

---

*) По непосредственному управленію.

**) Въ Учрежденіи о губерніяхъ п. 59 сказано, что Губернаторъ и Вице-Губернаторъ опредѣляются отъ «Императорскаго Величества». По чьему представленію—не объясняется. Ср. Св. Зак. изд. 1857 г. Т. II, ч. 1, ст. 287, 351 и 684.

***) По Указу 3 Мая 1829 г. должность Губернатора отнесена къ числу тѣхъ, о назначеніи на которыя Министръ Внутреннихъ Дѣлъ долженъ былъ

нистръ Внутреннихъ Дѣлъ Закревскій (1831 г.) въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ *), «въ самомъ существѣ есть только начальникъ полиціи, отвѣтствующій за безпорядки, допускаемые или гнѣздящіеся во всѣхъ прочихъ частяхъ, ему неподчиненныхъ». Но такое положеніе было совершенно несогласно съ званіемъ «*хозяина*» губерніи и неизбѣжнымъ послѣдствіемъ того было со стороны Губернаторовъ стремленіе распространить свою власть въ силу старыхъ наказовъ, упрочившихъ за ними вышесказанный титулъ, на всѣ отдѣльныя управленія, а со стороны этихъ послѣднихъ —стремленіе защищать, въ силу Учрежденій о Губерніяхъ и Министерствъ, дарованную имъ долю самостоятельности. При такихъ условіяхъ Губернскія Правленія, кои были непосредственно подчинены Губернатору, превратились скоро въ Губернаторскія канцеляріи **). Съ другими учрежденіями, поддерживаемыми самими Министрами, борьба была труднѣе; «каждая изъ сихъ частей, говоритъ въ томъ же докладѣ ***) Графъ Закревскій, нерѣдко являетъ особенную ревность въ доказательство своей независимости отъ главнаго въ губерніи управленія. Изъ сихъ присвоеній неподчиненности происходятъ затрудненія и медленность въ производствѣ дѣлъ, сокрытіе истины и иногда несправедливая защита преступленія къ отстоянію каждаго вѣдомства, какъ будто каждая часть судится особыми законами и враждуетъ противъ другой въ защиту отдѣльныхъ правъ своихъ».

Губернское Правленіе, въ которомъ предсѣдательствовалъ Губернаторъ, было предназначено по Учрежденію 1775 года для управленія губерніею Именемъ Его Императорскаго Величества ****). Оно считалось первенствующимъ мѣстомъ въ губерніи *****). Но при такомъ высокомъ значеніи Губернскаго Правленія по закону, на самомъ дѣлѣ, вскорѣ же по введеніи Учрежденія, оно снизошло н[а]

входить съ представленіями къ Верховной власти чрезъ *Комитетъ Министров[ъ]*. Только это никогда послѣ того не соблюдалось.

*) Всеподд. докл. Мин. В. Д. *Гр. Закревскаю* 9 Февраля 1831 г. Мат. Ком. Адм. Отд., ч. 1, Отд. 2, § 1, стр. 3.

**) *Сперанскій*. Введеніе къ проекту Губернскаго Учрежденія. Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 3, стр. 4.

***) Всеподдан. докл. *Гр. Закревскаю*. Адм. Отд. ч. 1, Отд. 2, § 1, стр. 8

****) П. С. З. Т. XX, № 14.392, Гл. V, п. 95.

*****) Тамъ же, Гл. XXIX, п. 413.

степень простого распорядительнаго управленія, наравнѣ съ Казенною Палатою. Причины тому были слѣдующія. При учрежденіи Намѣстничествъ въ 1775 году, Предсѣдателемъ Губернскаго Правленія былъ самъ Государевъ Намѣстникъ, въ лицѣ котораго сосредоточивалось и самое управленіе и высшій надзоръ за онымъ. Слѣдовательно, можно думать, что по первоначальному плану Учрежденія о Губерніяхъ, въ Губернскомъ Правленіи предполагалось сосредоточить высшій надзоръ за мѣстнымъ управленіемъ, затѣмъ ему и было дано такое высокое положеніе между всѣми прочими Губернскими Учрежденіями. Но уже въ первые годы по введеніи Учрежденія стало замѣтно, что сильною властью Намѣстника совершенно подавляется значеніе Губернскаго Правленія, которое если и сохраняло еще за собою первенствующее положеніе, то благодаря лишь значенію своего высокопоставленнаго, хотя и номинальнаго только, Предсѣдателя, а не своему собственному. Съ уничтоженіемъ Намѣстничествъ Губернское Правленіе не могло удержаться на своей фиктивной высотѣ и совершенно сравнялось съ Палатами, все-таки продолжая, впрочемъ, именоваться безполезнымъ и совершенно уже несоотвѣтственнымъ его дѣйствительному значенію титуломъ первенствующаго въ губерніи мѣста, управляющаго Именемъ Императорскаго Величества. Въ самомъ дѣлѣ, почти все управленіе губерніею, насколько оно должно было зависѣть по закону отъ Губернскаго Правленія, шло чрезъ Губернатора, что нерѣдко вызывало замѣчанія, даже Указы Правительствующаго Сената, обращавшаго Губернаторовъ *) *къ непремѣнному исполненію закона — управлять губерніею неиначе, какъ чрезъ Губернское Праленіе* **), хотя такіе Указы врядъ ли можно было назвать, по отношенію къ Губернаторамъ, справедливыми, такъ какъ они сами были отчасти поставлены въ необходимость управлять губерніями только именно такимъ образомъ. Дѣло въ томъ, что какъ при введеніи Учрежденія 1775 г. права и обязанности Губернаторовъ не были согласованы съ прежними Наказами 1728 и 1764 годовъ, вслѣдствіе чего вы-

---

*) Ист. М. Вн. Д. ч. 2, кн. 1, 1816 г.; стр. 436. Именнымъ Высочайшимъ Указомъ Правительствующему Сенату 16 Августа 1802 г.: подтверждено о томъ же въ 1814 г. и опять Именнымъ Указомъ 21 Августа 1816 года.

**) 1-е П. С. З. Т. XXXIII, № 26,407.

ходили на практикѣ большія несообразности *), точно также и при учрежденіи Министерствъ отношенія къ нимъ Губернскихъ Правленій не были согласованы съ отношеніями ихъ къ Правительствующему Сенату **). По Учрежденію Министерствъ, Министры, неимѣя права предписывать Губернскимъ Правленіямъ, стали относиться къ Губернаторамъ непосредственно, тогда какъ Губернскія Правленія, по прежнему, продолжали относиться только къ Сенату. Слѣдствіемъ такихъ не нормальныхъ отношеній было то, что ни Сенатъ не зналъ распоряженій Министровъ, ни Министерства—распоряженій Сената ***). Въ общемъ же результатѣ выходила невообразимая путаница отношеній между всѣми этими мѣстами и лицами, породившая многосложную и безполезную переписку, заставившую Губернаторовъ завести особыя Канцеляріи****), наводнившую всѣ присутственныя мѣста и обременившую всѣхъ совершенно безплодным трудомъ *****)

---

*) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 2, стр. 3. Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 5, стр. 150. 153.

Обозрѣніе. Част. Гражд. Упр. Ген. Ад. *Балашова*, Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 124.

**) Возраженіе *Сперанскаго* на зам. Мин. Фин. Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1 Отд. 1, § 1, стр. 65, п. III.

***) Обозрѣніе частей Гражд. Управл. и т. д. Ген. Ад. *Балашова* гл. IV о Гражд. Губерн. Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, § 1, стр. 124, 125.

****) Введеніе къ Намѣстн. Учрежд. *Сперанскаго*, Мат. Ком., Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 78.

Разсужд. объ Учр. Упр. въ губ. *Балугьянскаго*. Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 2, стр. 8, п. 1, 2, 3, 4.

Введеніе къ проект. Губ. Учр.. *Сперанскаго*. Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 3, стр. 5.

Письма *М. В. Д. Закревскаго Князю Кочубею* по поводу проек. *Сперанскаго*. Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 3, стр. 78, п. 8.

Ист. *М. В. Д.* Ч. 2. кн. 2, 1823 г., стр. 262—263; 1824 г. стр. 358—365.

Тамъ же, Кратк. Обозр. М. В. Д. въ первые два періода исторіи его, стр. 586—590.

Истор. *М. В. Д.* Ч. 3, кн. 1, 1826 г., стр. 70—77; 1827 г., стр. 124—128; 1829 г., стр. 250; 1831 г., стр. 363—366.

Дѣло въ Арх. Д. П. И. 1831 г. № 264, л. 1—20. Подлинный докладъ М. В. Д. Гр. *Закревскаго*.

Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 5, стр. 154.

*****) Начало Губернаторскимъ Канцеляріямъ положено въ Наказѣ 1764 г., Учрежденіемъ должности Секретаря при Губернаторѣ. 1-е П. С. З. Т. XVI, 21 Апрѣля, п. VII.

Съ учрежденіемъ Министерствъ дѣлопроизводство стало развиваться съ изумительною быстротою, тогда какъ средства губернскихъ и уѣздныхъ мѣстъ не только не оставались такими, какими были въ 1775 году, при введеніи Учрежденія, а даже, по сравненію цѣнности значительно упавшаго съ того времени ассигнаціоннаго рубля, убавились болѣе чѣмъ на половину. Такимъ образомъ, съ одной стороны, при значительно уменьшенныхъ средствахъ, съ другой—при значительно усилившейся дороговизнѣ на предметы первыхъ потребностей и при увеличившемся, чуть не вдесятеро противъ прежняго, количествѣ канцелярской работы, — не представлялось никакой возможности пріобрѣтать честныхъ, образованныхъ и трудолюбивыхъ чиновниковъ *). Тѣмъ менѣе позволительно было надѣяться на возможность пріобрѣтать порядочныхъ канцеляристовъ, положеніе которыхъ, по единогласному свидѣтельству всѣхъ Губернаторовъ того времени, было хуже послѣдняго поденьщика.

Ничего нѣтъ удивительнаго, что такія крайне неблагопріятныя условія дали мѣсто всевозможнымъ злоупотребленіямъ, а все дѣлопроизводство, равно на столько потерявшее въ качествѣ, на сколько оно приросло въ количествѣ, свелось на исполненіе одной формальной стороны. Отъ Губернатора до послѣдняго писца, всѣ были подавлены **) механическимъ канцелярскимъ трудомъ, переписываніемъ и подписываніемъ бумагъ, не оставлявшимъ времени вникать въ сущность дѣлъ. Для полноты этой картины слѣдуетъ еще доба-

---

*) Введеніе къ проекту Губ. Учреж. *Сперанскаго*. Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 3, стр. 9.

Обозрѣніе *Балашова*. Мат. Ком. Отд. Адм. ч., 1, Отд. 1, § 1, стр. 138, 139.

Докладъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ *Закревскаго*, см. выше.

Исторія Мин. Вн. Дѣлъ ч. 3, кн. 1, 1831 г., стр. 364, 365.

Записка *Евреинова* 1827 г. Мат. Ком. Отд. Полиц., ч. 1, Отд. 1, стр. 45.

Предположеніе о преобразованіи уѣздныхъ мѣстъ. Тамъ же, ст. 29.

Представленіе С.-Петербурскаго Губернатора *Безобразова*. Тамъ же, стр. 47—49. Письмо Сенатора *Брозина*. Мин. В. Д. 1827 г. тамъ же, стр. 62.

**) Введеніе къ проекту Губерн. Учреж. *Сперанскаго*. Мат. Ком. Отд. Ад. ч. 1, § 3, стр. 5.

Это былъ единственный пунктъ, на которомъ сходились люди даже такихъ противуположныхъ взглядовъ, какъ Сперанскій и Закревскій, оба признававшіе необходимость учрежденія, для облегченія Губернатора, особой должности Предсѣдателя Губернскаго Правленія.

вить, что Губернское Правленіе находилось еще въ худшемъ положеніи, чѣмъ всѣ прочія губернскія мѣста, получившія, съ учрежденіемъ Министерствъ, высшіе оклады. Положеніе же полиціи было еще безотраднѣе, если могло быть еще что нибудь безотраднѣе того, что представляла въ то время губернія *).

При такой полной несостоятельности мѣстнаго управленія надъ нимъ не было въ дѣйствительности никакого надзора, хотя существовали лица и даже цѣлыя учрежденія, спеціально предназначенныя для этой цѣли. Въ своемъ «Введеніи къ Намѣстническому Учрежденію» Сперанскій слѣдующимъ образомъ обрисовываетъ современное ему состояніе надзора за мѣстнымъ управленіемъ: **) «Губернскія мѣста, т. е. Губернское Правленіе, Казенная Палата и Губернскій Судъ въ прямомъ смыслѣ не имѣютъ за собою мѣстнаго надзора. Гражданскій Губернаторъ, бывъ Предсѣдателемъ Губернскаго Правленія, не можетъ надзирать ни самъ за собою, ни за мѣстомъ ему равнымъ. Прокуроръ имѣетъ въ сихъ мѣстахъ одно право предъявленія. Надзоръ съ властью исправленія, по общему учрежденію, принадлежитъ Генералъ - Губернатору. Но тамъ, гдѣ званіе сіе нынѣ существуетъ, дѣйствіе его, яко личное и съ точностію неопредѣленное, безпрестанно колеблется между самовластіемъ и послабленіемъ. Съ самыми лучшими намѣреніями бываетъ иногда затруднительно избрать и сохранить между сими двумя крайностями среднюю линію. Тамъ, гдѣ нѣтъ сего званія, надзоръ чрезъ Прокуроровъ прямо восходитъ въ Сенатъ. Но общій надзоръ Сената не можетъ быть соразмѣренъ ни разстоянію мѣстъ, ни множеству дѣлъ, ни настоятельности нуждъ. Посему-то въ послѣднее время много разъ признаваемо было нужнымъ

---

*) Замѣчаніе на проектъ *Сперанскаго* Мин. В. Д. *Закревскаго*. Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 3, стр. 83, п. 4. О чрезмѣрномъ количествѣ обязанностей, возложенныхъ на Губернатора.

Всепод. докл. *Закревскаго* 1827 г. Мат. Ком., Отд. Адм. ч. 1, От. 2, стр. 3.

Мнѣніе Государ. Совѣта 3-го Февраля 1832 г. утвержденное (Журн. Общ. Собр. 7 Декабря 1831 г. и 4 Января 1832 г.) Мат. Ком., Отд. Адм., ч. 1, Отд. 2, стр. 16—18.

Докладъ Мин. В. Д. *Блудова* 22-го Декабря 1836 г. Мат. Ком., Отд. Адм. ч. 1, Отд. 2, стр. 19—28.

**) Адм. Отд. ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 75.

обозрѣвать губерніи чрезъ Сенаторовъ, но сіи обозрѣнія, яко временныя, обращаясь на прошедшее и не бывъ въ состояніи слѣдовать за настоящимъ, ни предупреждать будущаго, рѣдко достигали истинной цѣли».

Слабый надзоръ Губернскаго Прокурора, имѣвшаго только право протеста, при сильномъ противувѣсіи Губернатора и при огромномъ числѣ журнальныхъ постановленій, которыя стекались къ нему отъ всѣхъ губернскихъ присутственныхъ мѣстъ, и которыя онъ обязанъ былъ прочитывать,—и этотъ, самъ по себѣ ничтожный, надзоръ обращался въ совершенно пустую формальность, такъ какъ Прокурору не представлялось физической возможности вникать въ дѣла, какъ слѣдуетъ и вся его обязанность обращалась также въ механическое подписываніе своей фамиліи подъ журналами неизвѣстнаго ему содержанія.

Самое больное, и притомъ самое видное, мѣсто существовавшаго тогда порядка управленія составлялъ недостатокъ средствъ мѣстныхъ учрежденій и вслѣдствіе того недостатокъ благонадежныхъ чиновниковъ и злоупотребленія, тяжелымъ бременемъ ложившіяся на народъ *). Поэтому, наряду съ различными общими соображеніями объ улучшеніи организаціи управленія, все болѣе и болѣе выдавались вопросы чисто практическаго свойства: объ усиленіи штатовъ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій и затѣмъ о сокращеніи дѣлопроизводства. Съ 1775 года, когда изданы были первые штаты, цѣнность ассигнаціоннаго рубля, постоянно понижавшагося въ курсѣ, уменьшилась, наконецъ, втрое, по сравненію съ курсомъ серебрянаго рубля. Въ тоже время значительно вздорожали всѣ предметы первыхъ потребностей, что произошло отчасти отъ упадка цѣнности ассигнацій, отчасти же отъ увеличенія народонаселенія и тому подобныхъ причинъ. При такихъ обстоятельствахъ, чиновникъ долженъ былъ или отказывать себѣ въ удовлетвореніи первыхъ, самыхъ насущныхъ, потребностей, или же прибѣгать, для удовлетворенія ихъ, ко всѣмъ незаконнымъ способамъ, какіе только могла представлять ему его служебная дѣятельность. Отсюда вытекала необходимость увеличенія окладовъ, слѣдовательно новое обремененіе

*) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 2, кн. 2, 1824 г., стр. 360—361.
См. всѣ вышеприведенныя указанія на предъидущихъ страницахъ сей записки.

государственнаго бюджета. Въ тоже время, вслѣдствіе разныхъ причинъ, а главное, вслѣдствіе учрежденія Министерствъ, дѣлопроизводство стало неимовѣрно быстро усиливаться. По показанію Тамбовскаго Губернатора въ нѣкоторыхъ уѣздахъ этой губерніи въ концѣ прошлаго столѣтія все дѣлопроизводство Земскаго Суда ограничивалось менѣе чѣмъ 200 бумагами въ годъ, а въ двадцатыхъ годахъ ихъ было въ томъ же уѣздѣ болѣе 10000 въ годъ *). Пропорціонально этому должно было усилиться и дѣлопроизводство Губернскихъ Правленій **). Слѣдовательно, кромѣ усиленія окладовъ прежнимъ чиновникамъ, являлась потребность усиленія личнаго состава служащихъ, что потребовало опять новыхъ расходовъ. Такое почти безвыходное положеніе, въ виду размножающейся безъ конца переписки, само собою навело Правительство на мысль о сокращеніи чрезъ мѣру развившагося дѣлопроизводства ***), что дало бы возможность, по уменьшеніи числа служащихъ, увеличить оклады остальнымъ и, такимъ образомъ, найти хоть какой нибудь выходъ изъ мертвящей атмосферы неосмысленнаго труда, подавившаго собою все дѣйствительное дѣло и приводившаго въ крайнее затрудненіе само Правительство. Съ теченіемъ времени оба эти вопроса, въ особенности вопросъ о сокращеніи дѣлопроизводства, пріобрѣтаютъ чрезвычайно важное значеніе, какъ настоятельно практическіе, отодвигаютъ на второй планъ всѣ другіе административные, даже болѣе важные, вопросы, и занимаютъ собою все послѣдующее царствованіе, составляя существенную часть Положеній 1837 ****) и

---

*) Представленіе С.-Петерб. Губерн. *Безобразова*. 1827, Мат. Ком., Отд. Полиц. ч. 1, Отд. 1, стр. 48.

**) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 2, кн. 2, 1823 г. стр. 262—264.

***) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 2, кн. 2. *Кратк. Обозр*. стр. 286.

****) Положеніе о производствѣ Дѣлъ въ Губернскихъ Правленіяхъ 3 Іюня 1837 года 2-е П. С. З. № 10303.

Общее учрежденіе Губернскихъ Правленій 2 Января 1845 года 2-е П. С. З, № 18580.

Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 3, кн. 2, стр. 282, кн. 3, стр. 21—23.

2-е П. С. З. 1852 г. Т. XXVII, От. 1, № 25944.

2-е П. С. З. № 26269. Положеніе о дѣлопроизводствѣ 13 Мая 1852 г.

1845 гг. *) и продолжаясь даже до 1861 г., въ видѣ Комитета о сокращеніи переписки.

Несоотвѣтственность назначенныхъ въ Учрежденіи 1775 года штатовъ условіямъ времени стала обнаруживаться въ исходѣ того же столѣтія, а въ началѣ настоящаго, по ходатайствамъ Губернаторовъ, утверждались отдѣльно новые штаты для губерній, такъ что съ 1802 по 1804 годъ уже всѣ губерніи **) имѣли новые штаты, объемлющіе всѣ части мѣстнаго управленія ***). Но и новые штаты далеко не удовлетворяли дѣйствительныхъ потребностей, что вызывало Губернаторовъ на новыя ходатайства, которыя съ особенною настойчивостію стали усиливаться съ 1811 года, т. е. тотчасъ по учрежденіи Министерствъ ****). Правительство старалось, по возможности, удовлетворять и этимъ требованіямъ временными прибавками канцелярскихъ суммъ, прибавленіемъ числа Совѣтниковъ, назначеніемъ Ассесоровъ, а впослѣдствіи Чиновниковъ Особыхъ Порученій *****). Но всѣ эти временныя улучшенія мало приносили пользы и не удерживали Губернаторовъ отъ новыхъ представленій. Въ виду всего этого составленъ былъ въ 1816 г. особый Комитетъ изъ Министровъ Юстиціи, Полиціи и Внутреннихъ Дѣлъ, коему было поручено заняться расчисленіемъ количества суммы, потребной на уве-

---

*) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 3, кн. 2, стр. 282 «Цѣль изданія Наказа Губернаторамъ и въ особенности Положенія Губернскаго Правленія была *преимущественно* сокращеніе дѣлопроизводства».

**) За исключеніемъ Остзейскихъ, имѣвшихъ и безъ того усиленные штаты по указу 1779 г.

***) 1-е П. С. З. т. XXV. № 19.320. Дѣло о штатахъ въ Архивѣ Деп. Общ. Дѣлъ.

1-е П. С. З. т. XXVII №№ 20.099 и 21.007.

Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 3, кн. 2, г. 1835. стр. 108.

****) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ. ч. 3, кн. 3, стр. 108.

Дѣло о штатахъ въ архивѣ Деп. Общ. Дѣлъ.

*****) 1-е П. С. З. № 26.173.

1-е П. С. З. т. XXXII. № 25.318.

Ист. Мин. Вн. Дѣлъ, ч. 2, кн. 1, стр. 301, ч. 2, кн. 2. стр. 22, 23. 108 218 и 587.

1-е П. С. З. т. XXXVIII. № 29.446.

1-е П. С. З. т. XXXVII. № 28.364.

Дѣла въ Архивѣ Деп. Пол. Исп. 1821 г. № 683,—1824 г. №№ 497, 940, 945, 982, 1063, 24, 27, 55, 62, 84, 111; Указы Сената 1825 г. Янв. 14 и 25 и Февр. 10.

Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 2, кн. 2, стр. 23, 108, 359, 433, 434 и 588.

личеніе штатовъ по этимъ тремъ вѣдомствамъ *). По сдѣланному Комитетомъ расчету оказалось необходимымъ увеличить бюджетъ на 6 милліоновъ рублей къ 3 милліонамъ, которые ассигновывались въ то время ежегодно на этотъ предметъ. Такое увеличеніе бюджета показалось Министру Финансовъ слишкомъ значительнымъ и на этотъ разъ также ограничились небольшою прибавкою къ канцелярской суммѣ. Въ 1820 г., по случаю съѣзда въ Петербургѣ нѣсколькихъ Генералъ-Губернаторовъ, Государю Императору благоугодно было поручить имъ вновь разсмотрѣть дѣло о штатахъ. Генералъ-Губернаторы пришли къ тому же заключенію, что безъ прибавки 6 милліоновъ существенныхъ улучшеній ожидать нельзя **). Замѣчаніе Министра Финансовъ Гурьева о недостаткѣ средствъ опять остановило дѣло. Но необходимость увеличить штаты была слишкомъ очевидна, чтобы представлялась какая-нибудь возможность, безъ явнаго вреда для государственнаго благоустройства, надолго затянуть еще это дѣло. Стали возникать различныя предположенія объ увеличеніи штатовъ. Государственный Контролеръ Баронъ Кампенгаузенъ находилъ справедливымъ увеличить оклады въ соразмѣрность съ возвышеніемъ курса серебрянаго рубля, втрое превосходившаго въ то время по цѣнности ассигнаціонный ***). Предположеніе это, хотя и утвержденное Комитетомъ Министровъ, не было приведено въ исполненіе. Нѣсколько позже, въ 1824 г., Дѣйствительнымъ Тайнымъ Совѣтникомъ Княземъ Куракинымъ былъ составленъ другой проектъ, расположить самые штаты сообразно главнымъ вѣтвямъ управленія на три части: правительственную, земскую и судебную, съ тѣмъ, чтобы суммы на мѣста правительственныя были назначаемы изъ казны, на мѣста земскія—изъ земскаго сбора, а для содержанія судебныхъ мѣстъ установить особый спеціальный сборъ съ судныхъ дѣлъ, какъ это существовало тогда въ другихъ государствахъ и въ нашихъ западныхъ губерніяхъ по Литовскому Статуту. Предположеніе это было внесено въ Государственный Совѣтъ и удостоилось Высочайшаго утвержденія (15 Января 1824 года), но также осталось безъ послѣдствій.

---

*) Дѣло о штатахъ въ Архивѣ Деп. Общ. Дѣлъ.

**) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 3, кн. 2. стр. 108.
Дѣло о штатахъ въ Архивѣ Деп. Общ. Дѣлъ.

***) Тамъ же.

Новыя представленія Губернаторовъ вынуждали Правительство на частныя прибавки *): такъ, напримѣръ, въ 1820 году прибавлено по третьему Совѣтнику въ тѣ Губернскія Правленія, гдѣ ихъ было по два; въ 1821 году изданы новые штаты для Приказовъ Общественнаго Призрѣнія; въ 1823 году дозволено опредѣлять въ Губернскія Правленія по другому Секретарю **); наконецъ, въ 1824 году увеличены значительно оклады Членовъ и Секретарей Губернскихъ Правленій и сумма на канцелярскіе расходы ***). Но такъ какъ на счетъ послѣдней содержались канцеляріи нѣкоторыхъ постороннихъ учрежденій, въ томъ числѣ и Губернаторская, то и засимъ Губернскія Правленія стали вскорѣ ощущать недостатокъ ****) въ ассигнуемой на содержаніе ихъ суммѣ. По послѣ того отъ Губернаторовъ не принималось уже ни какихъ представленій по этому дѣлу до 1826 г. *****). когда оно вновь было возбуждено, и совершенно случайно, вслѣдствіе представленія Подольскаго Губернатора объ усиленіи средствъ его канцеляріи, поддержаннаго заявленіемъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ со стороны Цесаревича Константина Павловича, засвидѣтельствовавшаго справедливость означеннаго представленія и необходимость его удовлетворенія. Назначивъ, въ уваженіе такого ходатайства, требуемую Подольскимъ Губернаторомъ прибавку, Комитетъ Министровъ, журналомъ 19-го Октября 1826 года ******), постановилъ однакоже въ предотвращеніе подобныхъ затрудненій на будущее время, предоставить каждому Министру, по своей части, заняться составленіемъ общихъ губернскихъ штатовъ и предположенія ихъ внести на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта. Государь, утвердивъ этотъ журналъ, изво-

---

*) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ, ч. 2, кн. 2. стр. 108 и 587.
Дѣло въ Архивѣ Деп. Пол. Исп. 1821 г. № 1.144.
1-е П. С. З. т. XXXVII. № 28.768.
1-е П. С. З. т. XXXVII. № 28.510.
Дѣло въ Архивѣ Деп. Пол. Исп. 1822 г. № 822.
Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 2, кн. 2, стр. 144.

**) 1-е П. С. З. т. XXXVIII. № 29.446.
Ист. Мин. Вн. Дѣлъ, ч. 2, кн. 2, стр. 587.

***) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ, ч. 2, кн. 2, стр. 367—369.
1-е П. С. З. т. XLIV. ч. 2, Отд. 3—4, кн. штат., стр. 198, № 30.116.

****) Дѣло о штатахъ въ Архивѣ Деп. 257.

*****) Высоч. резол. на журн. Комитета Министровъ 9 Февр. 1826 года.

******) Дѣло о штатахъ въ Архивѣ Деп. 257.

лилъ обратить особенное вниманіе на необходимость скорѣйшаго окончанія этого дѣла. По представленнымъ въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ соображеніямъ Начальниковъ губерній оказывалось необходимымъ къ отпускаемой въ то время на Губернскія Правленія, земскія и градскія полиціи суммѣ 2.712.754 руб. прибавить еще 7.363.632 р., такъ, что новый бюджетъ этихъ частей управленія доходилъ до десяти милліоновъ слишкомъ. Но Министерство, принимая въ соображеніе финансовыя затрудненія, сочло возможнымъ ограничиться прибавкою только въ 3.264.898 р. Въ представленныхъ затѣмъ всѣми Министрами, каждымъ по своему вѣдомству, штатахъ Государственный Совѣтъ усмотрѣлъ большое разнообразіе и отсутствіе справедливой уравнительности, какъ въ числѣ чиновъ, такъ и въ количествѣ отпускаемаго имъ содержанія *). Для устраненія такого неудобства Государственный Совѣтъ считалъ нужнымъ: при составленіи штатовъ принять въ руководство однѣ общія по всѣмъ вѣдомствамъ правила и сосредоточить составленіе ихъ въ одномъ мѣстѣ; раздѣлить должности на классы, сообразно кругу ихъ дѣйствій и отвѣтственности каждаго, а губерніи на разряды, принимая въ расчетъ дороговизну содержанія. Наконецъ предполагалось ввести въ штаты всѣ вообще вѣдомства, хотя нѣкоторыя и не требовали измѣненія, для того, чтобы вполнѣ виденъ былъ цѣлый составъ каждой вѣтви государственнаго управленія, причемъ штаты должны были быть расположены по однообразной системѣ, съ сохраненіемъ въ нихъ возможнаго единства и уравнительности. По Высочайшему повелѣнію былъ составленъ, для исполненія сего, подъ предсѣдательствомъ Сенатора Васильчикова, особый Комитетъ изъ Директоровъ Канцелярій всѣхъ Министерствъ и Главныхъ Управленій, изъ Оберъ-Прокурора Сената и Члена Комитета Духовныхъ Училищъ со стороны Св. Сvнода. Этотъ Комитетъ разрѣшилъ свою задачу не вполнѣ удовлетворительно. Главный недостатокъ представленныхъ Комитетомъ соображеній **) заключался

---

*) Въ томъ же дѣлѣ Мнѣніе Госуд. Сов.

**) Предположенія этого Комитета поступили впослѣдствіи на разсмотрѣніе Комитета 6 Декабря, составившаго на основаніи ихъ новые штаты губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій. Эти штаты представляютъ интересъ по весьма значительнымъ, по тому времени, окладамъ служащимъ. Губернатору, напримѣръ, въ губерніяхъ перваго разряда полагалось по тѣмъ штатамъ 18.000 р.

въ несоотвѣтственномъ распредѣленіи числа чиновъ, причемъ было принято въ расчетъ одно число народонаселенія и упущены изъ виду другія, не менѣе важныя для соображенія штатовъ обстоятельства, какъ число дѣлъ, пространство губерній и уѣздовъ, степень промышленнаго и торговаго состоянія, характеръ населенія и пр. Государственный Совѣтъ нашелъ необходимымъ вызвать на предположенія Комитета заключенія Губернаторовъ *). Собранныя такимъ образомъ и вновь соображенныя свѣдѣнія послужили основаніемъ изданнымъ въ 1835 году штатамъ. Но еще до того времени были сдѣланы на содержаніе губернскихъ мѣстъ двѣ прибавки **): одна въ $2^1/_2$ милліона разрѣшена указомъ 30 Августа 1834 года, другая въ 2.694.629 руб. указомъ 9 Января 1835 г., для вѣдомства Св. Сунода и Министерствъ: Финансовъ, Юстиціи и Внутреннихъ Дѣлъ ***). Для производства же содержанія земской полиціи, уравнительно съ прочими уѣздными мѣстами, земскій сборъ былъ усиленъ 30-ю копѣйками съ каждой ревизской души.

Затрудненія въ дѣлопроизводствѣ по Губернскому Правленію стали замѣчать тотчасъ послѣ введенія Учрежденія о Губерніяхъ. Неудобство введеннаго Учрежденіемъ порядка заключалось въ томъ, что всякая бумага важная и неважная, даже какая-нибудь ничтожная справка изъ Земскаго Суда, прежде своего исполненія должна пройти чрезъ множество рукъ и нѣсколько разъ притомъ должна быть переписываема. Большія затрудненія отъ такого сложнаго порядка для Совѣтниковъ, Губернатора и Прокурора были усмотрѣны уже спустя три года по изданіи Учрежденія Генералъ-Прокуроромъ Княземъ

асс., въ губерніяхъ втораго разряда 15.000 р. асс., въ губерніяхъ третьяго разряда 12.000 р. асс., т. е. гораздо болѣе, чѣмъ получаетъ Губернаторъ теперь, если даже положить, что дѣйствительная цѣнность серебрянаго рубля съ этого времени совсѣмъ не измѣнилась. Сверхъ жалованья для Губернатора полагался по тѣмъ штатамъ особый домъ.

*) Для сего были учреждены во всѣхъ губерніяхъ подъ предсѣдательствомъ Губернаторовъ, мѣстные Комитеты изъ Вице-Губернаторовъ, Предсѣдателей Губернскихъ Палатъ и Прокуроровъ.

**) 2-е П. С. З. т. IX № 7.369.

Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 3, кн. 1, стр. 592 1834 г.

***) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1. Отд. 2, § 1 стр. 13—15.

Дѣло въ Архивѣ Деп. Общ. Дѣлъ, III Отд., 2 стол. бывш. Канц. 1835 г., № 111, 260—262.

Вяземскимъ *), который, именно вслѣдствіе этого, при составленіи проекта Наставленія Казеннымъ Палатамъ предоставилъ Совѣтникамъ сихъ Палатъ право самимъ требовать всѣ свѣдѣнія и справки, служащія къ объясненію дѣла. Впослѣдствіи, при учрежденіи Отдѣленій Питейнаго, Солянаго и Лѣснаго, дѣлопроизводство облегчено по Казеннымъ Палатамъ еще болѣе. Между тѣмъ какъ въ дѣлопроизводствѣ Казенной Палаты вводились съ самаго начала такія облегченія, въ Губернскихъ Правленіяхъ оно двигалось прежнимъ многосложнымъ порядкомъ съ большими затрудненіями для Совѣтниковъ, Губернаторовъ и Прокуроровъ, особенно усилившимися послѣ учрежденія Министерствъ. Стали составляться различныя предположенія о сокращеніи его. Такъ, уже въ 1806 г. по предположенію Московскаго Военнаго Губернатора **), упрощенъ «обрядъ» дѣлопроизводства въ Московскомъ Губернскомъ Правленіи. Неудовлетворительное положеніе дѣлопроизводства въ Губернскихъ Правленіяхъ, вмѣстѣ съ неразлучными при безпорядкахъ такого рода злоупотребленіями, вызывало даже сенаторскія ревизіи ***), начавшіяся съ 1809 года. При всѣхъ такихъ ревизіяхъ дѣла Губернскихъ Правленій оказывались въ величайшемъ безпорядкѣ ****). Совѣтники были отрѣшаемы и предаваемы суду. Но какъ всѣ такія мѣры не поправляли дѣла, такъ какъ и при новыхъ чиновникахъ оказывались новыя запущенія, то Сенатъ сталъ, наконецъ, посылать Сенаторовъ уже не для ревизіи, а для самаго управленія и возстановленія порядка *****).

---

*) Записка *Желтухина.* 1828 г. Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1. Отд. 1, § 2, стр. 52.

**) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 1, 1806 г. стр. 167.

1-е П. С. З. т. XXIX. № 20.406.

***) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 2, кн. 2, стр. 590.

Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1. Отд. 1, § 1 Введеніе къ Намѣстн. Учр. *Сперанскаго* стр. 77, примѣч.

Первыя сенаторскія ревизіи были ранѣе. Въ 1798 г. Имперія была раздѣлена на округа, въ каждый изъ коихъ было послано по 2 Сенатора для обозрѣнія. Такія періодическія обозрѣнія предполагалось дѣлать и на будущее время. Но вскорѣ эта мѣра была отмѣнена и Сенаторовъ посылали только при особенныхъ случаяхъ.

****) Дѣла въ Архивѣ Деп. Пол. Исп. 1813 г № 287,—1814 г. №№ 375, 370, 373,—1815 г. №№ 62,—1816 г. №№ 72 и 88.—1819 г. №№ 554 и 768,—1820 г. № 514.

*****) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ, ч. 2, кн. 2, стр. 22 и 590.

1-е П. С. З. т. XXXVIII. № 29.098.

Такимъ образомъ былъ посланъ въ Архангельскую губернію Сенаторъ Клокачевъ, въ Казанскую Соймоновъ и проч.

Въ 1820 году Московскій Военный Губернаторъ Князь Голицынъ обозрѣвъ присутственныя мѣста и замѣтивъ, что Губернское Правленіе стало вмѣшиваться въ судебныя дѣла *), принимая жалобы на судебныя мѣста, и что самое дѣлопроизводство крайне затруднительно, предложилъ Губернскому Правленію не вмѣшиваться въ дѣла судныя и составилъ предположенія о сокращеніи дѣлопроизводства, одобренныя Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ и внесенныя послѣ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта, но оставленныя безъ послѣдствій **).

Въ 1826 году С.-Петербургскимъ Гражданскимъ Губернаторомъ также были составлены правила объ упрощеніи обряда канцелярскаго дѣлопроизводства, ***) введенныя, съ разрѣшенія Сената, въ видѣ опыта, въ дѣйствіе по С.-Петербургскому Губернскому Правленію ****). Но вскорѣ эти правила были отмѣнены Генералъ-Губернаторомъ, какъ неудобопримѣнимыя. Для большаго успѣха въ этомъ дѣлѣ учрежденъ былъ въ 1830 году, по мнѣнію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, одобренному Правительствующимъ Сенатомъ, особый Комитетъ *****) изъ Правителя Канцеляріи С.-Петербургскаго Генералъ-Губернатора, Совѣтниковъ Губернскаго Правленія и Членовъ другихъ присутственныхъ мѣстъ той же губерніи. Комитету было поручено составить по всѣмъ учрежденіямъ упрощенныя формы дѣлопроизводства и внести свои предположенія чрезъ Военнаго Генералъ-Губернатора и Министра Внутреннихъ Дѣлъ на дальнѣйшее разсмотрѣніе. Въ теченіе пяти лѣтъ Комитетъ не пришелъ ни къ какимъ результатамъ по порученному ему дѣлу и безслѣдно прекратилъ свое существованіе. Между тѣмъ стали поступать въ Министерство и отъ другихъ Губернаторовъ предположенія по тому предмету. Изъ нихъ особенно замѣчательно найденное между дѣлами

1-е П. С. З. т. XXXVII. № 28.202.

Дѣла въ Архивѣ Деп. Пол. Исп. 1820 г. № 472, л. 17 и 91 № 514.

*) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ, ч. 2, кн. 2, стр. 24—26 и 589.

1-е П. С. З. т. XXXVIII № 29.344.

**) Дѣло въ Арх. Деп. Пол. Исп. 1830. г. № 821.

***) Ист. Мин. Вн. Д. ч. 3, кн. 1, стр. 303.

****) 2-е П. С. З. т. V, отд. 1, № 3792.

*****) Журн. Мин. Вн. Дѣлъ 1830 г. № 6, стр. 59.

Комитета 6 Декабря представленіе Кіевскаго Губернатора Генералъ-Лейтенанта Желтухина: *„Нѣкоторыя соображенія о нынѣшнемъ медленномъ производствѣ дѣлъ въ Губернскихъ Правленіяхъ и о способахъ къ исправленію»* *). Желтухинъ раздѣляетъ всѣ поступающія въ Губернскія Правленія бумаги на три разряда: 1) подлежащія разсмотрѣнію Общаго Присутствія; 2) слѣдующія къ исполненію по резолюціи Гражданскаго Губернатора и 3) такія, по коимъ требуется собираніе справокъ. Перечисливъ затѣмъ, какія бумаги къ какому изъ вышеупомянутыхъ разрядовъ должны принадлежать, Желтухинъ предлагаетъ слѣдующія мѣры: 1) бумаги, принадлежащія къ 1-му разряду, слушаются въ Общемъ Присутствіи и исполняются по существовавшимъ до того правиламъ; 2) по дѣламъ 2 разряда Совѣтникъ дѣлаетъ докладъ Губернатору, по данной имъ словесно резолюціи составляетъ журналъ, по подписаніи коего кѣмъ слѣдуетъ тотчасъ дѣлается исполненіе; 3) по дѣламъ 3 разряда резолюція полагается самимъ Совѣтникомъ и тотчасъ приводится въ исполненіе отъ имени Губернскаго Правленія. Комитетъ 6 Декабря разсмотрѣвъ предположенія Желтухина, нашелъ ихъ вполнѣ основательными **); только не призналъ удобнымъ вводить новый порядокъ въ одну губернію, когда имѣется въ виду общее для всѣхъ губерній преобразованіе. Между тѣмъ изъ поступавшихъ въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ по этому предмету предположеній составлены были наиболѣе соотвѣтственныя цѣли формы дѣлопроизводства, которыя были затѣмъ препровождены на разсмотрѣніе Губернаторовъ. Такимъ образомъ этотъ вопросъ изъ частнаго сдѣлался мало по малу общимъ и согласно Высочайше утвержденному 3 Февраля 1832 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта, перешелъ окончательно на разсмотрѣніе Министерства. Въ Общихъ Собраніяхъ Государственнаго Совѣта 7 Декабря 1831 г. и 4 Января 1832 г. разсматривались различныя предположенія объ изысканіи способовъ къ сокращенію занятій Губернскихъ Правленій и къ облегченію по онымъ Губернаторовъ. Въ числѣ заявленныхъ съ этою цѣлью пред-

---

*) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, отд. 1, § 2, стр. 51—53. Тутъ же, въ видѣ приложенія, Проектъ Положенія о производствѣ дѣлъ въ Губернскихъ Правленіяхъ стр. 54—56.

**) Засѣданіе 4 Марта 1828 г. п. I Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 2, стр. 67.

положеній было также мнѣніе объ учрежденіи должности Предсѣдателя Губернскаго Правленія. Полагая, что учрежденіе такой должности повлечетъ за собою разъединеніе дѣйствій Губернатора и Губернскаго Правленія и доставитъ первому случай разсматривать дѣла отдѣльно отъ Правленія, что было бы совершенно противно духу Учрежденія 1775 г.,—Государственный Совѣтъ счелъ такое предположеніе несостоятельнымъ; для облегченія же обязанности Губернаторовъ постановилъ поручить Министру Внутреннихъ Дѣлъ: 1) обозрѣть подробно кругъ занятій Гражданскихъ Губернаторовъ и Губернскихъ Правленій; 2) установить удобнѣйшій порядокъ въ производствѣ дѣлъ, примѣняясь къ существующему въ Казенныхъ Палатахъ, и 3) сообразить мѣры къ лучшему устройству земской полиціи—не отступая при томъ отъ коренныхъ началъ Учрежденія о Губерніяхъ 1775 г.

Пока разработывался вопросъ о составленіи общихъ правилъ для упрощенія дѣлопроизводства, Министерство допускало, до изданія этихъ общихъ правилъ, введеніе нѣкоторыхъ практическихъ мѣръ, направленныхъ къ достиженію той же цѣли. Сюда можно отнести введеніе изданія Губернскихъ Вѣдомостей или *«Публичныхъ Листовъ»*, какъ ихъ называли сначала, предназначенныхъ для печатанія разнаго рода объявленій, на переписку которыхъ безплодно растрачивалось прежде громадное количество не производительнаго труда и не малыя суммы денегъ. Въ 1830 году изданіе Губернскихъ Вѣдомостей предположено по болѣе обширной программѣ.

ГЛАВА IV.

Положеніе 1837 г.—Его недостатки.—Предположенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ Графа Перовскаго о преобразованіи Губернскихъ Правленій.—Его переписка по этому поводу съ Новороссійскимъ Генералъ-Губернаторомъ Графомъ Воронцовымъ.—Замѣчанія Муравьева и нѣкоторыхъ Губернаторовъ.—Замѣчанія Министровъ на проектъ Перовскаго.—Разсмотрѣніе проектовъ Перовскаго въ Соединенномъ Собраніи Департаментовъ Законовъ и Экономіи и затѣмъ въ Общемъ Собраніи Государственнаго Совѣта.—Высочайше утвержденное 2 Января 1845 г. Положеніе о производствѣ дѣлъ въ Губернскихъ Правленіяхъ.

Отвлеченное политическими событіями, правительство въ то время не нашло возможнымъ примѣнить вполнѣ выработанныя въ

Комитетѣ 6 декабря 1826 г. начала и ограничилось на тотъ разъ нѣкоторыми второстепенными улучшеніями въ устройствѣ мѣстнаго управленія.

Во исполненіе вышеприведеннаго Высочайше утвержденнаго 3 февраля 1832 г. заключенія Государственнаго Совѣта изъ накопившихся въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ данныхъ были составлены подъ руководствомъ Министра Графа Блудова проекты: 1) Наказа Гражданскимъ Губернаторамъ; 2) Положенія о порядкѣ производства дѣлъ въ Губернскихъ Правленіяхъ; 3) Положенія о земской полиціи; 4) Наказа чинамъ сей полиціи съ слѣдующими къ нему особыми постановленіями; 5) Положенія о земской почтѣ и 6) нормальныхъ штатовъ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій. *)

22 Декабря 1836 года всѣ эти проекты были внесены въ Государственный Совѣтъ при особой запискѣ, въ которой излагались въ общихъ чертахъ причины и главныя основанія предполагаемыхъ преобразованій. Причинами выставлены недостатки существующаго порядка, заключавшіеся главнымъ образомъ: 1) въ скудости средствъ учрежденій и оттого въ необходимости терпѣть малоспособныхъ и ненадежныхъ чиновниковъ **); 2) въ умноженіи дѣлопроизводства несоразмѣрно со средствами учрежденій, и 3) въ неудовлетворительности самаго надзора за мѣстнымъ управленіемъ. Отсюда вытекала необходимость слѣдующихъ мѣръ: 1) увеличить средства учрежденій; 2) упростить и сократить дѣлопроизводство, и 3) ввести правильный и постоянный надзоръ.

Наказъ Гражданскимъ Губернаторамъ, объемлющій подробно всѣ предметы управленія въ лицѣ Губернатора, удержался безъ большихъ измѣненій до реформъ послѣдняго времени. Онъ раздѣляется на 14-ть отдѣленій: ***)

1) краткое означеніе обязанностей Губернаторовъ, круга ихъ дѣйствій и предѣловъ власти;

2) обязанности ихъ по общему управленію губерніею;

---

*) Докладъ Мин. Внутр. Дѣлъ *Гр. Блудова* 22 Дек. 1836 г. № 5979. Мат. Отд. Адм., ч. 1, отд. 2, § 1, стр. 19—28.

**) Тамъ же, стр. 19.

***) Наказъ Гражданск. Губернаторамъ 3 іюня 1837 г. 2-е П. С. З. т. XII, Ком. отд. 1 № 10303. § 1—3 по Своду Законовъ т. II, ч. 1, ст. 357—359.

3) по охраненію общественнаго благоустройства и благочинія;

4) по общественному хозяйству;

5) по отправленію повинностей;

6) по охраненію народнаго здравія;

7) по общественному призрѣнію;

8) по казенному управленію;

9) по части судебной;

10) по военному вѣдомству;

11, 12 и 13) по отчетности предъ Государемъ Императоромъ и предъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, а также и по сдачѣ и пріему въ управленіе губерніи;

въ 14 отдѣленіи излагается порядокъ сношеній съ разными мѣстами и лицами.

Въ Положеніи о производствѣ дѣлъ въ Губернскомъ Правленіи *), раздѣленномъ на 6 главъ, опредѣляются обязанности Совѣтниковъ, указывается распредѣленіе дѣлъ по отдѣленіямъ и порядокъ и формы дѣлопроизводства. Главнѣйшее нововведеніе по Губернскому Правленію состояло въ учрежденіи новой должности Старшаго Совѣтника, долженствующаго быть помощникомъ Губернатору по управленію. Къ Положенію присоединены списокъ срочныхъ вѣдомостей и нормальные штаты съ раздѣленіемъ всѣхъ губерній на три разряда.

По Положенію 1837 г. Присутствіе Губернскаго Правленія имѣло слѣдующее устройство:

Присутствіе Правленія, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, состояло изъ опредѣленнаго по штату числа управляющихъ отдѣленіями Совѣтниковъ, изъ которыхъ Старшій назывался Вице-Губернаторомъ. **) При Губернскомъ Правленіи находились: Канцелярія, Архивъ, Типографія, Губернскій Архитекторъ и Землемѣры Губернскій и Уѣздные. Губернаторъ, обязанный присутствовать въ Губернскомъ Правленіи ежедневно, могъ сноситься съ нимъ письменно только въ случаяхъ отсутствія по дѣламъ службы изъ губернскаго

*) 2-е П. С. З. т. XII—№ 10304.

**) Въ проектѣ *Гр. Блудова* Старшій Совѣтникъ называется Товарищемъ Губернатора. Государственный Совѣтъ предпочелъ названіе Вице-Губернатора, съ переименованіемъ прежняго Вице-Губернатора въ Предсѣдатели Казенной Палаты.

города. Онъ председательствовалъ во всѣхъ Комитетахъ и Коммисіяхъ. Вице-Губернаторъ присутствовалъ, по своему званію, только въ нѣкоторыхъ изъ нихъ (Статистическомъ, Оспенномъ и Мануфактурномъ Комитетахъ и въ Строительной Коммисіи); во всѣхъ прочихъ онъ только временно замѣнялъ Губернатора въ его отсутствіе. Вице-Губернаторъ, наравнѣ съ прочими Совѣтниками, управлялъ однимъ изъ отдѣленій и обязанъ былъ имѣть подъ своимъ наблюденіемъ части ревизіонную, казначейскую и экзекуторскую. Всѣ дѣла Правленія производились подъ непосредственнымъ наблюденіемъ Губернатора въ Канцеляріи Правленія, раздѣленной на четыре отдѣленія. На разсмотрѣніе Присутствія поступали всѣ бумаги, кромѣ слѣдующихъ къ свѣдѣнію или требующихъ подтвержденія. Всѣ дѣла рѣшались по резолюціи Начальника губерніи за исключеніемъ нѣкоторыхъ судебнаго свойства, рѣшавшихся по большинству голосовъ.

Реформою 1837 года имѣлось въ виду точно опредѣлить обязанности Губернаторовъ и Губернскихъ Правленій и ихъ отношенія какъ между собою, такъ и къ другимъ низшимъ, равнымъ и высшимъ правительственнымъ лицамъ и учрежденіямъ. Самую существенную часть реформы 1837 г. составлялъ «Наказъ Гражданскимъ Губернаторамъ» *) Этимъ Наказомъ измѣнялся характеръ дѣятельности Губернатора: сохраняя обязанности правителя, онъ разсматривается въ Наказѣ и какъ органъ общаго надзора. Наказомъ Губернаторъ опять подтверждается въ своихъ правахъ, какъ «хозяинъ губерніи» **), съ совершеннымъ притомъ измѣненіемъ прежнихъ отношеній его къ Губернскому Правленію, установленныхъ въ 1802 году ***), когда повелѣвалось управлять губерніею «не однимъ своимъ лицемъ, а посредствомъ Губернскаго Правленія», и потомъ подтвержденныхъ указами Сената 1814 и 1816 годовъ въ томъ же смыслѣ, подъ опасеніемъ взысканія по законамъ за неисполненіе.

Составленные Графомъ Блудовымъ проекты, какъ видно изъ самаго хода дѣла, не были подвергнуты ни предварительно внесенія

---

*) 2-е П. С. З. т. XII № 10303.

**) Ст. 85 Учрежденія говоритъ въ этомъ смыслѣ собственно о Государевѣ Намѣстникѣ. На Губернаторовъ же выраженіе «хозяинъ губерніи» перешло изъ Наказовъ 1728 и 1764 года.

***) Высоч. Указ. 16 авг. 1802 г. 1-е П. С. З. т. XXVII № 20374.

ихъ въ Государственный Совѣтъ, ни послѣ, надлежащей критикѣ со стороны прочихъ Министровъ, да и въ самомъ Государственномъ Совѣтѣ были приняты почти безъ всякихъ измѣненій *), что имѣло весьма неблагопріятныя послѣдствія, заставивъ послѣ правительство дѣлать частыя измѣненія въ Положеніи о Губернскомъ Правленіи. Въ дѣлахъ Государственнаго Совѣта, касающихся реформы 1837 г., сохранилось только замѣчаніе Министра Финансовъ Канкрина **), и то весьма поверхностное. Оно относилось собственно къ безполезности учрежденія новой должности Вице-Губернатора и къ сохраненію этаго титула за Предсѣдателемъ Казенной Палаты. Въ резолюціяхъ Департамента законовъ и потомъ Общаго Собранія Государственнаго Совѣта указывается на достоинство реформы и предлагается еще нѣсколько исправленій въ проектѣ Блудова, именно относительно пространства его дѣйствія, названія Вице-Губернатора, порядка управленія губерніею въ отсутствіе Губернатора и по нѣкоторымъ другимъ вопросамъ второстепенной важности. ***)

3 Іюля 1837 г. удостоилось Высочайшаго утвержденія мнѣніе Государственнаго Совѣта по проекту Блудова, а съ 1-го Января слѣдующаго года реформа стала вводиться въ дѣйствіе ****)

Тотчасъ по введеніи въ дѣйствіе новаго Положенія, стали поступать въ Министерство представленія отъ Губернаторовъ о различныхъ неудобствахъ, встрѣченныхъ ими при введеніи реформы въ исполненіе *****). Указываемыя Губернаторами неудобства происходили отчасти отъ неясности въ редакціи нѣкоторыхъ статей вновь

---

*) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1 отд. 2, § 1, стр. 29—38.

**) Письмо *графа Канкрина* по поводу проекта Блудова тамъ же, стр. 29—30.

***) Журналы засѣданій Деп. Зак. 6 февр. 5, 12, 17 24 и 31 марта 1837 г. Тамъ же стр. 31—33.

Журналы засѣдан. Общ. Соб. Государ. Сов. 8, 22, 26, 29 апрѣля и 3 мая 1837 года. Тамъ же стр. 33—38.

****) Циркуляръ Мин. Внут. Дѣлъ Губернаторамъ 2 декабря 1837 г. Мат. Ком. Ад. Отд. ч. 1, Отд., 2, § 1, стр. 39—49.

*****) Отзывъ Губернаторовъ по введенію въ дѣйствіе положенія 3 Іюля 1837 г. Дѣло № 206 по Архиву М. В. Д. № 2564, съ 28 ноября 1837 г. по 17 апрѣля 1843 г.

Отчетъ Мин. Вн. Дѣлъ за 1838 г. листъ 31 на оборотѣ.

Исторія Мин. Вн. Дѣлъ ч. 3, кн. 2, 1838 г. стр. 362—364.

изданнаго Положенія, отчасти же отъ излишней подробности и запутанности въ изложеніи обрядовъ дѣлопроизводства и наконецъ отъ того еще, что при составленіи Положенія были упущены многія весьма существенныя обстоятельства *). Установленный Положеніемъ 1837 г. новый порядокъ дѣлопроизводства по своей чрезмѣрной подробности, сложности и, отъ того, запутанности, вмѣсто упрощенія и сокращенія его, привелъ къ совершенно противуположному результату: число дѣлъ почти удвоилось и дѣлопроизводство запуталось отъ того еще болѣе, чѣмъ прежде. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Перовскій въ представленной имъ въ Государственный Совѣтъ 8 Ноября 1843 г. запискѣ о необходимости нѣкоторыхъ улучшеній по Губернскимъ Правленіямъ — приводитъ слѣдующій простой расчетъ механическому труду Губернскаго Правленія въ то время. По средней сложности за три года (1839, 1840 и 1841) въ 19 губерніяхъ перваго разряда было ежегодно въ производствѣ 1.155.784 бумаги, т. е. по 60.304 бумаги на каждое Губернское Правленіе, или, считая 274 присутственныхъ дня въ году, по 222 бумаги на одинъ день т. е. по 22 бумаги на каждаго Столоначальника (ихъ было 10-ть). Должно еще къ тому замѣтить, что по каждой исходящей бумагѣ бываетъ всегда одна или двѣ входящихъ, которыя должны быть записаны въ нѣсколькихъ книгахъ. Исписывалось въ Губернскомъ Правленіи не менѣе 400 стопъ бумаги, что составляло на каждаго писца по 20 листовъ въ день. И при такой необъятности бумажнаго многодѣлія, въ которомъ, по выраженію Графа Перовскаго, «утопали смыслъ и существо дѣла»,—средства отпускались крайне ограниченныя, а предметы вѣдомства Губернскаго Правленія были распредѣлены не по роду и свойству ихъ, безъ всякаго со-

*) До какой степени мало соображены были съ практическими потребностями многія части новаго Положенія, можно убѣдиться изъ слѣдующихъ примѣровъ: Такъ, вслѣдствіе неопредѣленности закона объ отводѣ квартиры Становому Приставу, эта повинность тяжелымъ бременемъ ложилась на одного хозяина, домъ котораго признавался удобнымъ для помѣщенія становой квартиры и который, вслѣдствіе этого, одинъ безвозмездно долженъ былъ нести повинность не только за одно свое селеніе, а за весь станъ. Такою же неопредѣленностію отличалось Положеніе и относительно содержанія арестантовъ при становыхъ квартирахъ; объ издержкахъ на прокормленіе ихъ не сказано было въ Положеніи ни слова, вслѣдствіе чего и эта повинность за весь станъ была обращена на одно селеніе.

ображенія съ началами законодательства, что еще болѣе увеличивало запутанность и медленность дѣлопроизводства. Части ревизіонная, казначейская, архивная и публикаціонная находились въ столь же неудовлетворительномъ состояніи. Права и обязанности Членовъ Присутствія и чиновъ Канцеляріи не были опредѣлены точно, а только выражены въ общихъ чертахъ. Не въ лучшее положеніе поставлены были новымъ учрежденіемъ и Губернаторъ съ Вице-Губернаторомъ. Послѣдній, занятый постоянно, какъ и всякій Совѣтникъ, своимъ отдѣленіемъ, не могъ наблюдать, а если и наблюдалъ, то не могъ взыскивать съ своихъ товарищей за упущенія, въ которыхъ онъ и самъ былъ виновенъ по своему отдѣленію. Онъ не могъ быть и дѣйствительнымъ помощникомъ Губернатору какъ потому, что былъ постоянно занятъ своимъ отдѣленіемъ, такъ и по недостатку нравственнаго вліянія на прочихъ Совѣтниковъ. Эти же причины ставили Вице-Губернатора въ неловкое положеніе во время управленія губерніею за отсутствіемъ Губернатора, вдругъ перенося его отъ должности простого начальника отдѣленія въ многосложную сферу Губернаторской обязанности. Положеніе Губернатора было еще болѣе затруднительно и совершенно не соотвѣтствовало идеи общаго надзора, долженствовавшаго составлять по духу Положенія 1837 года самую существенную часть его обязанности *). Дѣятельность Губернатора, состоявшаго Предсѣдателемъ въ 18 Коммисіяхъ и Комитетахъ, просматривавшаго ежедневно груды дѣлъ и подписывавшаго до 270 бумагъ,—раздроблялась по мелочамъ. Въ одномъ Губернскомъ Правленіи поступало къ нему на подпись ежедневно болѣе 200 докладныхъ статей, въ числѣ которыхъ нерѣдко бывали журналы и протоколы въ нѣсколько дестей. Полагая для одного прочтенія ихъ въ Присутствіи по 5 часовъ въ день приходилось по 1½ минуты на одинъ журналъ, протоколъ или докладную записку. Очевидно, что, при такихъ условіяхъ, дѣло свелось на одну механическую работу—подпись фамиліи. Между тѣмъ, при такомъ, подавляющемъ физическія и умственныя силы, трудѣ, Губернаторъ обязанъ былъ просматривать важнѣйшія дѣла по Казенной Палатѣ, по Палатѣ Государственныхъ Имуществъ и болѣе 2.000 уголовныхъ

---

*) Тамъ же, стр. 58—60.

дѣлъ, требующихъ тщательнаго обсужденія. Онъ былъ обязанъ предсѣдательствовать въ 18-ти Комитетахъ и Коммисіяхъ, присутствовать на торгахъ, принимать и выслушивать множество просителей. Переписка, которая должна быть только слѣдствіемъ его дѣятельности, обратилась для него въ цѣль. Наконецъ, по отношенію къ Губернатору, Положеніе 1837 года представляетъ еще тотъ весьма существенный недостатокъ, что, обязанный входить во всѣ мелочи канцелярскаго дѣлопроизводства, онъ становился чрезъ то соучастникомъ во всѣхъ дѣйствіяхъ Губернскаго Правленія и былъ поставленъ въ необходимость прикрывать безпорядки и даже злоупотребленія своихъ подчиненныхъ.

Эти неудобства, на которыя указывали всѣ Губернаторы въ своихъ представленіяхъ, не вызывали со стороны Министерства ни какихъ дѣятельныхъ мѣръ до тѣхъ поръ, пока не вступилъ въ управленіе имъ Графъ Перовскій *). Графъ Перовскій сразу сознаіъ всю несообразность обстановки Губернатора по Положенію 1837 г., въ виду приданнаго этой должности тѣмъ же самымъ Положеніемъ характера широкаго общаго надзора, совершенно немыслимаго при взваленной на Губернатора массѣ мелочнаго труда. Онъ составилъ планъ новаго преобразованія губернскихъ учрежденій (собственно Губернскаго Правленія), главнымъ основаніемъ котораго была мысль освободить Губернатора отъ мелочныхъ обязанностей съ тѣмъ, чтобы дать ему возможность заняться дѣлами болѣе серьезными по общему надзору за всѣми частями мѣстнаго управленія *съ непосредственнымъ подчиненіемъ его Министру Внутреннихъ Дѣлъ.* На этомъ пунктѣ онъ перешолъ въ область прочихъ Министровъ и встрѣтилъ со стороны ихъ самое горячее сопротивленіе при приведеніи въ исполненіе его проекта въ полномъ его объемѣ по заранѣе задуманному имъ плану. Вслѣдствіе этого и вся реформа 1845 года разрѣшилась весьма скромно—сокращеніемъ дѣлопроизводства Губернскихъ Правленій, не измѣнивъ существенно обстановки Губернатора и не устранивъ неопредѣленности его положенія. Замѣчательно, что при этомъ Графъ Перовскій нашелъ противниковъ, какъ въ числѣ сторонниковъ Министерскаго Учрежденія, основаннаго, какъ извѣстно, на исполнительной формѣ управленія, такъ и между

*) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ, ч. 3, кн. 2, стр. 677—678.

защитниками совершенно противуположнаго тому коллегіальнаго порядка *).

Для того, чтобы нагляднѣе удостовѣриться въ справедливости своихъ предположеній и представленій о томъ же со стороны самихъ Губернаторовъ, новый Министръ ввелъ въ обычай разъѣзды по губерніи Директоровъ Департаментовъ **). Такимъ образомъ, изъ личныхъ обозрѣній и чрезъ посылаемыхъ довѣренныхъ чиновниковъ Министерства, Графъ Перовскій вполнѣ убѣдился въ вышеописанныхъ недостаткахъ губернскаго управленія ***) и въ необходимости болѣе или менѣе значительныхъ исправленій и измѣненій въ Положеніи о производствѣ дѣлъ, изданномъ въ 1837 г. Замѣтивъ, что великое зло для губерній происходитъ отъ назначенія въ нихъ начальниками людей неопытныхъ, Графъ Перовскій ввелъ въ обыкновеніе, обращенное Высочайшимъ указомъ въ законъ, чтобы при назначеніи на должности Губернаторовъ поручать Кандидатамъ на эти должности обозрѣніе губернскихъ и уѣздныхъ мѣстъ, назначать ихъ сперва состоящими въ должности и утверждать только тогда, когда они окажутся къ тому способными ****). При этомъ Начальникамъ губерній было увеличено жалованье, что заставило ихъ дорожить мѣстами и быть внимательнѣе къ дѣлу.

Собравъ и разсмотрѣвъ всѣ находившіяся въ Министерствѣ свѣдѣнія о недостаткахъ введеннаго въ 1837 году Учрежденія и со-

---

*) Переписка *гр. Перовскаго съ гр. Воронцовымъ*. Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 2, § 2, стр. 7—17.

Письмо Казанскаго Губернатора *Шипова*. Тамъ же, стр. 43—46.

Представленіе Нижегородск. Губернатора *Бутурлина*. Тамъ же, стр. 42—43.

Мнѣніе Сенатора *М. Н. Муравьева*. Тамъ же, стр. 49—55.

**) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 3, кн. 2, 1842 г., стр. 674—678.—ч. 3, кн. 3, стр. 51—52.

***) Чиновники Министерства доносили, что «дѣйствія Начальниковъ губерній и прочихъ лицъ губернскаго и уѣзднаго управленій далеко не соотвѣтствовали видамъ правительства». Ист. Мин. Вн. Дѣлъ, ч. 3, кн. 2, стр. 677.

Сборникъ циркул. и инстр., т. 1, прилож. къ § 39, примѣч. выписки изъ донесенія чиновниковъ, командированныхъ для обозрѣнія Тверской губерніи, стр. 54—58, Архангельской—стр. 58—73 и Рязанской стр. 73—89.

Дѣло въ Арх. Деп. Общ. Дѣлъ, 2. Отд., 2 ст., 1843 г., № 37, л. 15—31.

Ист. Мин. Вн. Дѣлъ. ч. 3, кн. 3, 1845 г., стр. 224.

****) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 3, кн. 2, 1842 г. стр. 675 ч. 3, кн. 3, 1845 г. стр. 223.

образивъ ихъ съ отчетами ревизоровъ *) и другихъ лицъ, опытныхъ въ этомъ дѣлѣ, Графъ Перовскій отнесся къ Губернаторамъ первоначально въ 1842 году съ предложеніемъ обсудить и представить свои соображенія по слѣдующимъ главнымъ вопросамъ **):

1) Освободить Губернатора отъ постояннаго присутствія въ Губернскомъ Правленіи съ тѣмъ однакоже, чтобы постановленія онаго поступали на его утвержденіе;

2) освободить Вице-Губернатора отъ управленія отдѣленіемъ и допустить, чтобы онъ могъ занимать въ отсутствіе Губернатора мѣсто Предсѣдателя;

3) опредѣлить четвертаго Совѣтника для управленія первымъ отдѣленіемъ, дать въ каждое отдѣленіе по Секретарю; назначить особаго казначея, бухгалтера и помощника архиваріуса,

и 4) упростить, по возможности, нѣкоторые обряды дѣлопроизводства, сокративъ этимъ время и самую работу.

Огромное большинство Губернаторовъ ***) (38) доставили мнѣнія или совершенно согласныя съ предположеніями Министерства, или же съ незначительными только уклоненіями ****). Только Новороссійскій Генералъ-Губернаторъ Графъ Воронцовъ, да Астраханскій Губернаторъ были противнаго мнѣнія по первому пункту и отстаивали мысль о необходимости ежедневнаго присутствія Губернатора въ Губернскомъ Правленіи. Вообще нельзя не замѣтить, что бо́льшая часть Губернаторовъ отнеслась къ предположенному на обсужденіе ихъ дѣлу, какъ въ этомъ случаѣ, такъ и при послѣдующихъ запросахъ Министерства, съ чисто внѣшней, такъ сказать, канцелярской стороны. Только немногіе изъ нихъ проявили большую глу-

---

*) Записка. Мин. Вн. Дѣлъ *графа Перовскаго*. 8 ноября 1843 года. Способъ составленія проекта. Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 2, § 2, стр. 73.

Для ревизіи посылались въ тоже время и Сенаторы въ губерніи Астраханскую и Тамбовскую. Ист. Мин. Вн. Дѣлъ, ч. 3, кн. 3, 1843 г., стр. 52.

Всѣхъ осмотровъ произведено въ это короткое время (2—3 года) *въ 24* губерніяхъ. Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 3, кн. 3, 1845 г., стр. 224.

**) Циркуляръ Мин. Вн. Дѣлъ. 15 октября 1842 г., Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 2, § 2, стр. 1—2.

***) Зап. *Графа Перовскаго* 8 Ноября 1843 г. Мат. Ком. и проч. стр. 73.

****) Дѣло въ Архивѣ Деп. Пол. Исп. о преобразованіи Губернскихъ Правленій № 9, 1842—1845 г.

біну взгляда и прямо поставили вопросъ о новыхъ отношеніяхъ, въ которыя становится, съ принятіемъ предположеній Министерства, власть Губернатора ко всѣмъ губернскимъ учрежденіямъ и къ разнымъ Министерствамъ. Нельзя при этомъ не обратить особеннаго вниманія на возникшую по поводу перваго обращенія къ Губернаторамъ переписку между Графомъ Воронцовымъ и Графомъ Перовскимъ *), изъ коихъ первый безусловно опровергалъ мысль объ отдѣленіи занятія Губернатора отъ занятій Губернскаго Правленія, а послѣдній защищалъ ее. Главное возраженіе Графа Воронцова заключалось въ томъ, что осуществленіемъ предположеній Министра подрывалось коренное со времени Екатерины II стремленіе нашего законодательства къ коллегіальному порядку **) и что этимъ самымъ предоставлялся полный просторъ произволу Губернаторовъ. Если Губернатора хотятъ освободить отъ присутствія въ Губернскомъ Правленіи, говоритъ Графъ Воронцовъ ***), для того, чтобы дать ему возможность заниматься другими болѣе серьезными дѣлами, это значитъ, что онъ будетъ управлять и помимо Губернскаго Правленія, что совершенно противно основной мысли дарованнаго Императрицею Екатериною II Учрежденія о Губерніяхъ. Въ частномъ письмѣ своемъ къ Министру 4 Января 1843 года на французскомъ языкѣ Графъ Воронцовъ высказывается еще положительнѣе и вмѣстѣ рѣзче ****) въ защиту коллегіальной системы, которая сильно расшатывалась планомъ Графа Перовскаго.

---

*) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 2, § 2 стр. 3—17.

**) Отношеніе *Графа Воронцова* къ *Графу Перовскому*, отъ 4 янв. 1843 г. стр. 3—6.

***) Письмо *Графа Воронцова* къ *Графу Перовскому* изъ Одессы отъ 5 февраля 1843 г. Тамъ же, стр. 14—17.

****) «.... Pour l'amour de Dieu ne croyez pas à ce que Vous diront là-dessus Messieurs les Gouverneurs, ils sont trop intéressés dans cette affaire pour la voir sous le point de vue véritable, et ce n'est qu'avec une réunion très rare de zèle, de patriotisme et en même temps de connaissance des affaires qu'un Gouverneur peut envisager ce projet comme le verront et le recevront tous les administrés de l'Empire; il ne s'agit de rien moins que d'introduire un régime à peu près asiatique au lieu des formes quelquefois ennuyeuses, mais européennes, légales et salutaires que nous devons à la sagesse de l'Impératrice Cathérine. Le despotisme est indispensable chez nous, il est et doit être absolu dans un pays comme le nôtre, mais aussi il doit être unique dans la puissance Impériale; il doit être retenu et rendu, autant que possible, diffi-

Это былъ одинъ изъ немногихъ голосовъ въ защиту коллегіальнаго порядка, голосъ, какъ видно изъ письма, не совсѣмъ безпристрастный, отзывающійся, съ одной стороны, слишкомъ мрачнымъ тономъ о Губернаторахъ, а съ другой—неоправдываемою дѣйствительностію, вѣрою въ тогдашнія коллегіи и прокурорскій надзоръ *.)

Графъ Перовскій, съ своей стороны, возражалъ на это тѣмъ, что новая реформа вовсе не усиливаетъ власти Губернаторовъ; что она только освобождаетъ его отъ множества совершенно излишняго и мелочнаго труда для того, чтобы дать ему время заниматься болѣе серьезными дѣлами **), что при этомъ предоставляется Совѣтнику болѣе самостоятельности, и что слѣдовательно такія нововведенія нисколько не противны духу Учрежденія о Губерніяхъ 1775 года, такъ какъ онѣ клонятся къ осуществленію той же самой идеи государственнаго благоустройства.

---

cile dans les provinces; les Gouverneurs veulent être des pachas, c'est tout naturel, sur 40 il n'y en aura pas quatre assez pures et hommes d'état, car il faut ces deux qualités ensemble pour sacrifier leur convenance à l'intérêt general.... Voila vingt ans, au mois de mai prochain que je me frotte avec ces messieurs et avec l'administration intérieure de quatre provinces importantes; et une pareille expérience me donne le droit de croire que je ne me trompe pas dans l'opinion bien arrêtée, que loin de faciliter et d'améliorer des affaires ou de diminuer les abus de régime actuel les propositions actuellement en consideration, si elles seront acceptées embrouilleront, encore d'avantage augmenteront les injustices, et diminueront le peu de garantie, qui milite encore souvent en faveur des opprimés et des plaignants qui n'ont pas de protection. C'est tout bonnement le régime de Balachew que quelques Gouverneurs veulent ressusciter. C'est cette confusion d'administration ordinaire et légale avec les affaires simplement de police, qui fait tant de mal dans notre administration civile, et dont la plupart de ces messieurs n'ont aucune idée. L'expérience a fait justice des innovations, qu'avait introduites Balachew et auxquelles il etait poussé par ses habitudes et ses idées sur la police..... Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 2, § 2, стр. 7—8.

*) Неудовлетворительность не принципа коллегіи, а ея организаціи у насъ (совѣщательныя коллегіи) признавалась всѣми, какъ противниками, такъ и сторонниками коллегіи, съ тою только разницею, что одни хотѣли вовсе уничтожить ее, тогда какъ другимъ казалось необходимымъ расширить ея самостоятельность.

**) Письмо *Графа Перовскаго Графу Воронцову* Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, отд. 2, § 2, стр. 11—14.

По разсмотрѣніи всѣхъ присланныхъ Губернаторами замѣчаній въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, былъ составленъ проектъ Учрежденія о Губернскихъ Правленіяхъ. Обсужденный затѣмъ 16-ю компетентными лицами *) изъ различныхъ высшихъ и низшихъ сферъ государственной службы, этотъ проектъ вмѣстѣ съ слѣдующими къ нему 37 приложеніями былъ, съ Высочайшаго соизволенія, напечатанъ въ ограниченномъ числѣ экземпляровъ и разосланъ къ Начальникамъ губерній при циркулярномъ предписаніи Министра Внутреннихъ Дѣлъ (отъ 21 Іюня 1843 года), которымъ предлагалось разсмотрѣть проектъ подъ ихъ личнымъ предсѣдательствомъ въ Секретномъ Комитетѣ **) изъ Вице-Губернатора, одного изъ Совѣтниковъ Губернскаго Правленія и еще третьяго лица по выбору Губернатора. Существенныя отличія этого новаго проекта отъ Высочайше утвержденнаго въ 1837 г. Положенія о производствѣ дѣлъ въ Губернскихъ Правленіяхъ заключались въ слѣдующемъ: 1) Губернаторъ присутствуетъ въ Губернскомъ Правленіи только при рѣшеніи важнѣйшихъ дѣлъ, точно опредѣленныхъ въ проектѣ; 2) во всѣхъ остальныхъ случаяхъ предсѣдательствуетъ въ Губернскомъ Правленіи Вице-Губернаторъ, который освобождается вмѣстѣ съ тѣмъ отъ завѣдыванія 1 Отдѣленіемъ и становится такимъ образомъ дѣйствительнымъ помощникомъ Губернатору; 3) точно опредѣлены обязанности Членовъ Губернскаго Правленія; 4) имъ предоставлено право по нѣкоторымъ дѣламъ, нетребующимъ обсужденія Присутствія, вести переписку прямо отъ Отдѣленій, чрезъ что значительно уменьшено число дѣлъ, поступающихъ на разсмотрѣніе Присутствія; 5) упрощенъ обрядъ дѣлопроизводства, и 6) образована на болѣе положительныхъ началахъ счетная часть и вмѣстѣ съ тѣмъ обезпечено вѣрное поступленіе въ казну гербоваго дохода.

Почти всѣ Губернскіе Комитеты (39 изъ 43), изъ которыхъ многіе вдавались въ мельчайшія подробности и въ разсмотрѣніе каждой

---

*) Представленная въ Государственный Совѣтъ записка *Графа Воронцова* 8 ноября 1848 г. Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, отд. 2, § 2, стр. 73.

**) Цирк. Мин. Вн. Дѣлъ 21 Іюня 1843 г., о доставленіи въ шестинедѣльный срокъ мнѣнія по проекту губернскаго учрежденія. Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, отд. 2, § 2, стр. 21—26.

статьи проекта, вполнѣ согласились съ основными его началами *). Нельзя при этомъ не остановиться на особо выдающихся мнѣніяхъ по этому предмету Сенатора (послѣ Графа) М. Н. Муравьева и Губернаторовъ Казанскаго—Шипова и Нижегородскаго—Бутурлина.

Самое замѣчательное изъ всѣхъ представленныхъ на этотъ проектъ Министерства мнѣній принадлежитъ безспорно Графу Муравьеву **). Указавъ на то, что въ проектѣ дано слишкомъ много мѣста мелочнымъ подробностямъ, онъ обращаетъ главное вниманіе на необходимость согласить два противуположныя, совершенно одно другому чуждыя начала, введенныя въ управленіе въ разныя эпохи, Коллегіальное и Министерское. «По мнѣнію моему, государственное великое предпріятіе устройства губерній требуетъ особой осторожности и вниманія и въ очерки онаго не должны входить *тѣ мелочныя подробности, введенныя въ нынѣшнемъ проектѣ* Положенія о дѣлопроизводствѣ въ Губернскихъ Правленіяхъ, которыя могутъ иногда стѣснить исполнителей, или съ невозможностію исполненія возродить множество вопросовъ, которые желательно было бы предварить изданіемъ полнаго постановленія, дѣйствительно могущаго дальновидностію объема своего служить, такъ сказать, новою эпохою управленія, и которое, принося существенную пользу оному, уничтоживъ безпорядки, существующіе въ губерніяхъ, предварительно подвергнуто будетъ, какъ выше сказано, основательному критическому разбору людей, долженствующихъ по званію своему имѣть опытность въ мѣстномъ управленіи, тѣмъ болѣе, что разнообразность областей Имперіи столь велика, что невозможно и надѣяться, безъ таковаго предварительнаго совѣщанія, дать Положенію сему всѣ тѣ главные оттѣнки, которые необходимы для управленія губерніями».

«Я полагаю даже, что подробное и основательное разсмотрѣніе настоящаго состава и способа управленія губерніями и въ послѣдствіе сего изданіе Наказа Губернаторамъ, постановленія о дѣлопроизводствѣ въ Губернскомъ Правленіи и въ иныхъ мѣстахъ, отъ того зависящихъ, (ежели таковые дѣйствительно будутъ соображены

---

*) Предст. въ Гос. Сов. записка Мин. Вн. Дѣлъ 8 Нояб. 1843 г. Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, отд. 2, § 2 стр. 74.

**) Мнѣніе Сенатора *Муравьева*. Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1. Отд. 2, § 2, стр. 49—55.

со всѣми дальнѣйшими государственными видами управленія), *повлечетъ за собою значительныя измѣненія и въ способахъ дѣйствія самаго Министерства* и обратитъ вниманіе высшаго правительства на необходимость опредѣленія съ большею точностію степени правъ, обязанностей и взаимныхъ соотношеній прочихъ мѣстъ и лицъ въ губерніи, которыя нынѣ отъ чрезмѣрной дѣлимости властей и вѣдомствъ и *допущенныхъ противуположностей въ нѣкоторыхъ учрежденіяхъ, разновременно изданныхъ и проистекающихъ отъ разныхъ началъ* во многомъ вращаются въ неопредѣленномъ произволѣ и умножаютъ лишь одну бездушную переписку безъ всякой для службы пользы».

«*Изданіе же отвлеченныхъ Наказовъ и Губернскихъ Учрежденій безъ внесенія въ оные коренныхъ правительственныхъ началъ и системы, которая должна временемъ и постояннымъ дѣйствіемъ развиваться*, не только что не принесетъ пользы, но, по мнѣнію моему, можетъ пріостановить возраждающіяся уже правительственныя идеи о необходимости обратить вниманіе на внутреннее управленіе областями и подчинить оное правильной системѣ».

«Краткость времени не дозволяетъ мнѣ изложить общихъ идей, не теоретическихъ, но практическихъ о необходимости централизаціи въ высшемъ правительствѣ наблюденія за отвлеченными нынѣ управленіями областей и губерній, но *всякій государственный сановникъ ясно видитъ необходимость какъ сего, такъ и приведенія въ возможную гармонію двухъ противуположныхъ началъ управленія—министеріальнаго и коллегіальнаго, введенныхъ въ разныя эпохи.* Сіи два начала отъ разнородности своей столь обоюдно чужды, что во многомъ разобщили общую связь нѣкоторыхъ отраслей управленія и уничтожили единство дѣйствій частей. Опытъ сіе ежечасно доказываетъ и только благодѣтельная, сильная воля Великаго Государя уничтожаетъ иногда противуположныя дѣйствія разностороннихъ пружинъ управленія».

Но Сенаторъ Муравьевъ не ограничился этимъ существеннымъ замѣчаніемъ. Онъ обратилъ должное вниманіе и на другія стороны проекта. Полагая, что при изданіи Положенія о производствѣ дѣлъ въ Губернскомъ Правленіи имѣлось въ виду дать ему приличное устройство, направивъ оное «къ давно уже утраченной многодѣль-

нымъ пустымъ производствомъ правительственной энергической цѣли», *) онъ считаетъ необходимымъ провести строгое разграниченіе между дѣлами рѣшаемыми исполнительнымъ и совѣщательнымъ порядкомъ, а равно и между дѣлами, производство которыхъ лежитъ на обязанности Канцеляріи Губернатора и Губернскаго Правленія. Наконецъ, самымъ настоятельнымъ образомъ требуетъ онъ прежде изданія Положенія объ устройствѣ Губернскаго Правленія заняться составленіемъ Наказа Губернаторамъ, для чего необходимо, по его мнѣнію, подвергнуть предположенія Министерства тщательному разбору со стороны мѣстныхъ Начальниковъ. Предполагаемый же въ проектѣ порядокъ дѣлопроизводства онъ считаетъ до такой степени неудобнымъ, «что всякій знающій практически дѣлопроизводство въ Губернскихъ Правленіяхъ едва ли даже признаетъ оное возможнымъ къ исполненію».

Замѣчательно, что люди такихъ различныхъ взглядовъ на дѣло государственнаго устройства, какъ Муравьевъ и Воронцовъ, относясь съ одинаковою недовѣрчивостью къ министерскому учрежденію, пришли къ разнымъ выводамъ: Муравьевъ—къ сосредоточенію власти въ лицѣ Губернатора, Воронцовъ къ укрѣпленію коллегіальнаго начала.

Казанскій Губернаторъ Шиповъ, въ частномъ письмѣ къ Графу Перовскому отъ 2 Сент. 1843 г., въ дополненіе къ своему оффиціальному донесенію **), высказываетъ въ общихъ чертахъ такой же взглядъ, какъ и Муравьевъ. По его мнѣнію, предлагаемый Министерствомъ проектъ, касающійся только внѣшней формы дѣла, тоже не въ состояніи удовлетворить существующихъ потребностей въ порядкѣ управленія. Онъ предлагаетъ ввести въ составъ Губернскаго Правленія всѣ правительственныя мѣста кромѣ, судебныхъ. «Наши губернскія и уѣздныя мѣста правительственныя», говоритъ онъ, «въ настоящемъ ихъ положеніи справедливо уподобить можно древнимъ обветшалымъ зданіямъ, многократно, иногда не искусно перестроеннымъ, и настоящимъ потребностямъ вѣка давно уже не соотвѣтствующимъ. Зданія сіи для существенной пользы не исправлять потребно, а замѣнить другими новыми, возведя оныя сооб-

---

*) Тамъ же, стр. 49—б.

**) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 2, § 2, стр. 42—43.

разно началамъ, опытомъ вѣковъ указаннымъ, и къ настоящимъ потребностямъ государства приспособленнымъ».

Нижегородскій Губернаторъ Бутурлинъ выступилъ также въ числѣ защитниковъ коллегіи, но обратилъ притомъ вниманіе на другую, весьма существенную, часть министерскаго проекта,—подчиненіе Губернатора и Губернскаго Правленія Министерству Внутреннихъ Дѣлъ. Этимъ, по его замѣчанію, преобразовывалось не одно уже Губернское Правленіе, а самыя отношенія губернскаго начальства со всѣми Министерствами, причемъ одному Министерству Внутреннихъ Дѣлъ придавалось большое вліяніе на предметы, подлежавшіе до тѣхъ поръ завѣдыванію другихъ Министерствъ». Губернатору будетъ тогда, можетъ быть, простѣе и покойнѣе», говоритъ онъ, «Губернскому Правленію также но оно должно будетъ потерять нынѣшнюю самостоятельность и, вѣроятно, подобно Палатамъ Казенной и Государственныхъ Имуществъ, подчинится тогда Департаментамъ Министерства; Генералъ-Губернаторы и Губернаторы изъ чиновъ государственныхъ сдѣлаются чиновниками Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и . . . . лишенное въ глазахъ массы послѣднихъ призраковъ, званіе Губернатора будетъ все болѣе и болѣе ослабѣвать....» однимъ словомъ, по мнѣнію Бутурлина, проектъ Министерства «есть иносказательно, ежели не словомъ, то фактомъ, учрежденіе въ государствѣ перваго Министра,» въ родѣ Генералъ-Прокурора, съ тою только разницею, что при прежнемъ, (т. е. генералъ-прокурорскомъ и коллегіальномъ) порядкѣ ходъ дѣлъ былъ всегда законный.

Здѣсь будетъ кстати привести и замѣчаніе Графа Бенкендорфа о порядкѣ сношеній Губернаторовъ съ Министрами. *) По учрежденію Министерствъ Губернаторъ, въ перепискѣ съ Министрами, долженъ былъ употреблять бланки того Министерства, къ коему относится. **) Находя такой порядокъ несообразнымъ съ дѣйствительнымъ характеромъ должности Губернатора, представлявшаго изъ себя, по мнѣнію Графа, старшаго чиновника Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, онъ предлагалъ установить, чтобы Губернаторы, во

*) Извлеченіе изъ особаго представленія Нижегородскаго Губернатора Мин. Вн. Дѣлъ Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, отд. 2, § 2, стр. 43—46.

**) 1-е П. С. З. т. XXXI—№ 24686 гл. X, § 401 форма II.

всѣхъ своихъ сношеніяхъ, употребляли бланки Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, на что, по представленію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, и послѣдовало Высочайшее соизволеніе.

Сверхъ вышеприведенныхъ замѣчаній на проектъ, въ которыхъ разбиралось внутреннее его содержаніе, слѣдуетъ еще упомянуть о мнѣніяхъ двухъ Губернаторовъ Саратовскаго и Новгородскаго, изъ которыхъ первый указывалъ на то, что преобразованія въ Губернскомъ Правленіи безъ соотвѣтственныхъ улучшеній въ земской полиціи не принесутъ никакой пользы и останутся мертвою буквою *); Новгогородскій же Губернаторъ предлагалъ, для облегченія Губернатора, учрежденіе *Губернскаго Совѣта* изъ Коммисіи Народнаго Продовольствія, Дорожной и изъ Комитетовъ Оспеннаго и Статистическаго. Этотъ Совѣтъ, подъ предсѣдательствомъ Губернатора долженъ былъ состоять изъ Губернскаго Предводителя Дворянства, Предсѣдателя Казенной Палаты, Управляющаго Государственными Имуществами, Губернскаго Прокурора и Непремѣннаго Члена **).

Исправленный по замѣчаніямъ Комитетовъ проектъ былъ переданъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта при особой запискѣ Графа Перовскаго, въ которой излагался весь ходъ этого дѣла съ подробнымъ изъясненіемъ недостатковъ существовавшаго тогда порядка и необходимыхъ мѣръ исправленія ***). На исправленіе проекта, по видимому, не оказали особеннаго вліянія заявленія тѣхъ лицъ, выдержки изъ замѣчаній которыхъ приведены выше. Проектъ былъ исправленъ согласно замѣчаніямъ большинства, относившимся почти исключительно ****) къ внѣшней сторонѣ предмета,—къ дѣлопроизводству. Согласно этимъ замѣчаніямъ, всѣ дѣла Губернскаго Правленія были раздѣлены въ новомъ проектѣ на три категоріи *****): 1) на важнѣйшія, рѣшаемыя въ присутствіи Губернатора, 2) на второстепенныя, рѣшаемыя съ согласія и утвержденія его, и 3) на

*) Донесеніе М-ву Вн. Дѣлъ Саратовскаго Губернатора.—Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 2 § 2 стр. 46—48.

**) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, отд. 2, § 2, стр. 39.

***) Представл. въ Гос. Сов. Записка Мин. Вн. Дѣлъ *Графа Перовскаго* Мат. Ком. Адм. Отд. ч. 1, Отд. 2, § 2, стр. 56 исключ.

****) За очень немногими исключеніями, составлявшими спорные пункты проекта, о которыхъ будетъ сказано ниже.

*****) L. c. стр. 75.

менѣе значительныя, рѣшаемыя самими членами, безъ доклада Губернатору. Чрезъ это раздѣленіе почти половина дѣлъ должна была рѣшаться исполнительнымъ порядкомъ.

Сверхъ того въ запискѣ Министра указывалось на необходимость облегчить Губернское Правленіе отмѣною доставленія нѣкоторыхъ срочныхъ свѣдѣній и избавить его отъ разныхъ постороннихъ обязанностей, поясненныхъ въ особыхъ къ той запискѣ приложеніяхъ. Въ заключеніе обращалось вниманіе на увеличеніе скудныхъ средствъ Губернскихъ Правленій.

Замѣчанія Министровъ, которымъ этотъ новый проектъ былъ переданъ на разсмотрѣніе были направлены противъ введеннаго въ проектъ названія Губернскаго Правленія *первенствующимъ* мѣстомъ въ губерніи *), а, въ особенности, противъ ст. 28 и 29, на основаніи которыхъ Губернское Правленіе, въ случаѣ сомнѣній и недоразумѣній, не доноситъ о томъ тѣмъ Министрамъ и Главноуправляющимъ, по части коихъ возникъ вопросъ, (какъ бы слѣдовало на основаніи ст. 306 Положенія 1837 г.), а только Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Главноуправляющій Почтовою частью, мнѣніе котораго по этому предмету раздѣляли почти всѣ прочіе Министры, замѣтилъ, что подобное измѣненіе существующаго порядка сосредоточиваетъ въ рукахъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ и подчиняетъ его разрѣшенію дѣла всѣхъ прочихъ Министерствъ въ губерніяхъ и тѣмъ разрушаетъ основныя начала государственной администраціи, введенныя съ самаго учрежденія Министерствъ **), по которымъ каждый Министръ, какъ хозяинъ Высочайше ввѣренной ему части, долженъ наблюдать, какъ за исполненіемъ исходящихъ отъ него административныхъ распоряженій, такъ и за законнымъ направленіемъ и правильнымъ ходомъ дѣлъ по сей части. Тоже самое замѣчаніе можетъ быть отнесено и къ ст. 81 и 122 проекта, по коимъ Губернское Правленіе сносится съ другими Министерствами чрезъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, что, по мнѣнію Главноуправляющаго Почтовою частью, кромѣ несообразности съ достоинствомъ другихъ

---

*) Извлеченіе изъ свода замѣчаній Министровъ и Главноуправляющ. Мат. Ком. Адм. Отд. ч. 1, Отд. 2, § 2, стр. 83—130.

**) Стр. 97, замѣч.

Министровъ, имѣетъ еще то неудобство, что будетъ замедлять дѣла и усложнять переписку *).

Эти замѣчанія были подтверждены почти всѣми Министрами. Министръ же Финансовъ присовокупилъ по этимъ статьямъ еще такого рода мнѣніе, чтобы Министрамъ было предоставлено право отмѣнять постановленія Губернскаго Правленія, касающіяся ихъ частей **).

Министръ Юстиціи, сверхъ того, сдѣлалъ еще нѣсколько возраженій по поводу представленнаго Губернаторомъ въ проектѣ права ревизовать судебныя мѣста не только лично, а даже чрезъ своихъ чиновниковъ. «Статьею 220», замѣчаетъ, по этому случаю, Министръ Юстиціи ***), «возобновляется прежнее предположеніе о пре«доставленіи Губернатору права ревизіи всѣхъ губернскихъ и уѣзд«ныхъ мѣстъ, что собственно не должно имѣть никакого отношенія «къ проекту учрежденія Губернскихъ Правленій. Предположенія та«кого рода неоднократно уже были доводимы чрезъ Комитетъ Ми«нистровъ и до Высочайшаго свѣдѣнія, но всегда были отвергаемы, «какъ вредныя и слишкомъ увеличивающія вліяніе распорядитель«ной власти на судебную». Министръ Юстиціи возстаетъ также противъ превращенія Губернскихъ Правленій изъ Присутствій рѣшительныхъ въ совѣщательныя ****), такъ какъ по проекту всѣ дѣла въ немъ должны быть рѣшаемы по приказанію Губернатора *****), и

---

*) Стр. 98, замѣч.

**) Стр. 115, замѣч.

***) Замѣчанія Министра Юстиціи по ст. 220 проекта, Мат. Ком. Адм. Отд. ч. I, Отд. 2, § 2, стр. 123.

****) Стр. 106—108, замѣч.

*****) Замѣчаніе невѣрное. Превращенія тутъ никакого не было, такъ какъ и по Учрежденію о Губерніяхъ Губернскія Правленія были въ сущности только совѣщательныя мѣста. Въ проектѣ Графа Перовскаго только яснѣе выражалось то, о чемъ весьма также недвусмысленно говорилось и въ Учрежденіи о Губерніяхъ, именно: «Два Совѣтника опредѣляются въ Губернское «Правленіе для вспоможенія губернатору. Они разсужденіемъ своимъ уважа«ютъ дѣло и потомъ исполняютъ положенія губернаторскія. *Буде же случит«ся, что губернаторскія приказанія не соотвѣтствуютъ пользѣ общей, или «службѣ Императорскаго Величества, или нарушаютъ узаконенія, и Губерна«тора разсужденіями отъ того отвратить имъ не можно, тогда Совѣтники «долженствуютъ внести въ Правленіе письменно свое мнѣніе и Генералъ-Губерна-*

настаиваетъ на крайней необходимости точнаго опредѣленія такихъ дѣлъ (судебныхъ), которыя должны быть рѣшаемы не иначе, какъ по большинству голосовъ. Къ числу такихъ дѣлъ должны быть отнесены, по его мнѣнію, всѣ судебныя дѣла, производившіяся въ Губернскомъ Правленіи, т. е. о корчемствѣ, о преданіи чиновниковъ суду и т. п. Предоставленіе Губернатору права, во время ревизіи, собственною властью увольнять чиновниковъ отъ службы и предавать суду, также казалось Министру Юстиціи слишкомъ обширнымъ *).

Разсматривая главнѣйшія изъ высказанныхъ Министрами на проектъ Графа Перовскаго мнѣній **), нельзя пройти молчаніемъ и замѣчанія Министровъ Финансовъ и Государственныхъ Имуществъ по поводу предположеннаго Графомъ Перовскимъ увеличенія штатовъ Губернскаго Правленія для того, чтобы хотя нѣсколько приравнять по окладамъ учрежденія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ съ учрежденіями прочихъ Министерствъ. На предположенія Графа Перовскаго Графъ Канкринъ замѣтилъ, что возвышеніе окладовъ по Губернскимъ Правленіямъ должно повести къ тому же и по Палатамъ, такъ какъ увеличенные оклады отвлекутъ лучшихъ людей въ Губернскія Правленія. Въ отвѣтъ на это замѣчаніе были приведены Графомъ Перовскимъ слѣдующія цифры. Въ то время Предсѣдатель Казенной Палаты получалъ 9 т., Предсѣдатель Государственныхъ Имуществъ 6—10 т., а Вице-Губернаторъ только 4 т.; Совѣтникъ Палаты 2—3, Губернскаго Правленія только 1 т. Въ такой же соразмѣрности были оклады другихъ чиновъ сихъ мѣстъ ***). Предполагалось же увеличить оклады по Губернскому Правленію въ слѣдующемъ размѣрѣ: Вице-Губернатору 7 т., Совѣтнику 3150 и т. д. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ не могъ не сказать на замѣчаніе Министра Финансовъ: «если въ свое время не затруднялись увеличи- «вать содержаніе чиновъ полиціи, оставивъ Губернскія Правленія

«тора, и Сенатъ о томъ увѣдомить, но приказаній губернаторскихъ отмѣнить «не могутъ и по онымъ исполнить должны». 1-е П. С. З. Т. XX, № 14.392 ст. 103.

*) Стр. 116, замѣч.

**) Замѣчанія на проектъ штатовъ, Губернскихъ Правленій Мат. Ком. Адм. Отд. ч. 1, Отд. 2, § 2, стр. 128—129.

***) Записка *Графа Перовскаго*, стр. 63, въ выноскѣ.

«при несравненно меньшихъ окладахъ, то казалось бы, не должно «затрудняться и тѣмъ, чтобы дать высшіе оклады и Губернскому «Правленію, какъ первому въ губерніи мѣсту *).

Основываясь на томъ, что содержаніе чиновъ управленія Государственными Имуществами отнесено «не на счетъ государственнаго Казначейства, а на счетъ особаго на то съ Государственныхъ крестьянъ сбора», Министръ Государственныхъ Имуществъ считалъ справедливымъ сравненіе окладовъ Губернскаго Правленія съ окладомъ Палатъ. «Здѣсь остается только спросить», замѣчаетъ на это графъ Перовскій, «почему же Вице-Губернаторъ, второе лицо въ губерніи, не можетъ быть сравненъ по «окладу съ Предсѣдателемъ Палаты Государственныхъ Имуществъ, не «только перваго, а даже и втораго разряда, и почему не было «препятствій допустить по вѣдомству Государственныхъ Имуществъ оклады гораздо высшіе противу всѣхъ другихъ мѣстъ, а «сравненіе съ ними окладовъ по Губернскому Правленію признается «неудобнымъ **)».

Изъ вышеприведенныхъ замѣчаній и объясненій на нихъ, нельзя не усмотрѣть уже развивавшагося въ то время и крайне вреднаго для общихъ государственныхъ цѣлей антагонизма между Министерствами, относительно увеличенія окладовъ каждымъ по своему вѣдомству, въ большихъ размѣрахъ, чѣмъ по всѣмъ прочимъ. Такое соперничество, удобное для Министерствъ, распоряжавшихся большими средствами, отражалось весьма невыгодно на общемъ порядкѣ управленія, прямо зависящемъ отъ состоянія исполнительныхъ органовъ его, т. е. полиціи.

При разсмотрѣніи проекта въ Соединенныхъ Департаментахъ Законовъ и Экономіи, признано было необходимымъ ***): 1) точнѣе опредѣлить предѣлы дѣйствій и власти Губернскихъ Правленій; 2) оставить въ силѣ существовавшія до того времени узаконенія на случай недоразумѣній при обсужденіи предписаній другихъ Мини-

*) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 2, § 2 стр. 128 и 129. Объясненіе Мин. Вн. Дѣлъ.

**) Стр. 129—130. Объясненія Мин. Вн. Дѣлъ.

***) Журналы засѣданій 8, 15 и 22 Марта 6, 13, 20 и 27 Апрѣля и 4 Мая 1844 г. Мат. Ком. Адм. Отд. ч. 1, Отд. 2, § 2, стр. 131—137.

стровъ; 3) всѣ судныя дѣла рѣшать не иначе, какъ по большинству голосовъ; 4) допустить ревизію низшихъ судебныхъ мѣстъ чрезъ Вице-Губернатора и Совѣтниковъ только въ случаѣ положительной невозможности заняться тѣмъ самому Губернатору; 5) пояснить, что, принимая жалобы на медленность и неправильныя дѣйствія, Губернское Правленіе не въ правѣ касаться самаго существа судебныхъ заключеній. При окончательномъ обсужденіи въ Общемъ Собраніи Государственнаго Совѣта проекта со всѣми къ нему замѣчаніями и объясненіями, — Государственный Совѣтъ пришелъ къ слѣдующимъ рѣшеніямъ по важнѣйшимъ пунктамъ проекта *).

Главный спорный вопросъ, по статьямъ 28, 29, 30, 81 и 82, былъ рѣшенъ въ смыслѣ Министровъ, требовавшихъ, чтобы, въ случаѣ пріостановленія Губернскимъ Правленіемъ распоряженія какого либо Министра, Губернаторы доносили о томъ также и тому Министру, коего дѣло касается.

По другому важному вопросу, о предоставленіи Губернаторамъ права ревизіи судебныхъ мѣстъ, мнѣнія раздѣлились. Относительно ревизіи дѣлопроизводства низшихъ судебныхъ мѣстъ постановлено рѣшеніе согласно съ заключеніемъ Департамента Законовъ, т. е. ревизія предоставлена только Вице-Губернаторамъ и Совѣтникамъ. Относительно же выраженнаго въ ст. 220 права Губернаторовъ, производить ревизію Судебныхъ Палатъ, 6-ть Членовъ Совѣта, соглашаясь съ мнѣніемъ Министра Юстиціи, указывали на то, что даже Учрежденіемъ о губерніяхъ Губернаторамъ не предоставлялось такого обширнаго права, что даже въ послѣднее время постоянно отклонялись Высочайше утвержденными Положеніями Комитета Министровъ ходатайства нѣкоторыхъ Губернаторовъ въ такомъ же смыслѣ, изъ опасенія слишкомъ увеличить вліяніе распорядительной власти на судебную. 18 другихъ Членовъ Общаго Собранія полагали, напротивъ, что устраненіе Губернаторовъ отъ ревизіи дѣлопроизводства судебныхъ мѣстъ составляло видимое уклоненіе отъ цѣли Правительства сосредоточить въ лицѣ Губернатора главный мѣстный надзоръ за всею губерніею, согласно съ Высочайшимъ повелѣніемъ 27-го Августа 1842 года, которымъ предписывалось Губернаторамъ,

---

*) Общ. Собр. 5 и 8 Іюня 1844 года. Мат. Ком. Адм. Отд. ч. 1, Отд. 2, § 2, стр. 138—145.

какъ полнымъ хозяевамъ губерній, обращать одинаковое вниманіе на всѣ вообще вѣдомства губернскаго управленія.

По третьему существенно важному вопросу, объ освобожденіи Губернатора отъ постояннаго присутствія въ Губернскомъ Правленіи, по которому согласились всѣ Члены Департамента Законовъ за исключеніемъ Предсѣдателя онаго Графа Блудова, значительное большинство Членовъ Общаго Собранія (16-ть) согласилось съ заключеніемъ Департамента, принимая во вниманіе то обстоятельство, что отъ введенія такого порядка можно ожидать только пользы, такъ какъ безъ Губернатора будутъ рѣшаться въ Губернскомъ Правленіи только самыя ничтожныя дѣла, а между тѣмъ у него останется болѣе времени для внимательнаго разсмотрѣнія важныхъ дѣлъ. Мнѣнія Графа Блудова придержались только 4 члена.

2-го Января 1845 г. состоялось Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта о приведеніи въ дѣйствіе исправленнаго на вышеизъясненныхъ началахъ проекта *). Въ томъ же году новое Положеніе было введено въ 15-ти губерніяхъ, въ видѣ опыта, на три года, а въ слѣдующемъ 1846 году и во всѣхъ остальныхъ **), и такъ какъ отзывы *всѣхъ* Начальниковъ губерній убѣждали въ томъ, что Положеніе это оказалось на опытѣ соотвѣтствующимъ цѣли, то въ 1852 году оно было утверждено окончательно ***) съ нѣкоторыми небольшими измѣненіями и дополненіями и распространено затѣмъ на Остзейскія губерніи.

Но, не смотря на благопріятные отзывы Губернаторовъ и на окончательное, вслѣдствіе того, утвержденіе Положенія 1845 г., самая существенная часть его—дѣлопроизводство, какъ оказывается изъ принимавшихся тотчасъ же вслѣдъ за тѣмъ новыхъ мѣръ къ его сокращенію, признавалась самимъ Министерствомъ еще далеко неудовлетворительною.

Занимаясь разсмотрѣніемъ различныхъ соображеній объ упрощеніи дѣлопроизводства въ подвѣдомственныхъ ему губернскихъ и уѣздныхъ мѣстахъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ пришло къ

---

*) Высоч. Указъ Прав. Сенату Янв. 19 1845 г. Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 2, стр. 146.

**) Цирк. М-ва В. Д. 16 Янв. 1845 г. Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 2, § 2, стр. 148.

***) Ист. М-ва В. Д. ч. 3, кн. 3, стр. 669, гл. 1852.

необходимости исправленія тѣхъ же недостатковъ и у себя. Съ этою собственно цѣлью былъ учрежденъ въ 1851 году особый Комитетъ изъ чиновниковъ разныхъ Министерствъ *). Проектъ этого Комитета былъ внесенъ въ Государственный Совѣтъ и удостоился Высочайшаго утвержденія въ 1852 г. **) Вмѣстѣ съ тѣмъ всѣмъ Министрамъ и Главноуправляющимъ было вмѣнено въ обязанность постоянно заботиться объ изысканіи средствъ къ уменьшенію переписки въ подвѣдомственныхъ имъ управленіяхъ ***). Изданію этого новаго «Положенія о сокращеніи дѣлопроизводства ****),» предшествовали нѣкоторыя мѣры къ сокращенію штатовъ чрезъ упраздненіе нѣкоторыхъ должностей въ Министерствахъ и Главныхъ Управленіяхъ.

Ближайшее разсмотрѣніе состоянія дѣлопроизводства въ Губернскихъ Правленіяхъ и другихъ мѣстахъ вѣдомства Министерства Внутреннихъ Дѣлъ показало, что, за всѣми сдѣланными по этому предмету въ Положеніи 1845 года улучшеніями, оно еще далеко не могло назваться удовлетворительнымъ. Поэтому, въ 1853 году всѣмъ Начальникамъ губерній были разосланы Министерствомъ Высочайше утвержденныя въ 1852 г. правила, съ циркулярнымъ предложеніемъ войти въ подробное разсмотрѣніе существовавшаго тогда порядка дѣлопроизводства въ подвѣдомственныхъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ учрежденіяхъ *****).

Но вскорѣ Крымская война и возникшіе за тѣмъ проекты капитальныхъ государственныхъ реформъ заняли всѣ Министерства и

*) Ист. М-ва Вн. Д. ч. 3, кн. 3, стр. 21.

**) 2-е П. С. З. т. XXVII, Отд. 1, № 25.944.

***) Ист. М-ва В. Д. ч. 3, кн. 3, стр. 22.

****) Это Положеніе состояло изъ 6 Отдѣленій: 1) о порядкѣ дѣлопроизводства въ Сенатѣ, судебныхъ и другихъ присутственныхъ мѣстахъ; 2) о распространеніи круга дѣйствій и предѣлахъ власти разныхъ мѣстъ и начальствъ; 3) о сокращеніи переписки по такимъ предметамъ, которые по существу своему могутъ быть разрѣшаемы безъ сношенія съ другими, или безъ испрошенія разрѣшенія мѣстъ высшихъ; 4) о сокращеніи переписки по предметамъ, касающимся службы чиновниковъ; 5) о ревизіи отчетовъ; 6) о срочныхъ донесеніяхъ и извѣщеніяхъ. Къ Положенію приложены разныя формы, имѣющія цѣлью возможное упрощеніе дѣлопроизводства.

*****) Сборн. цирк. и инстр. т. I, § 11 и прилож.
Ист. М-ва В. Д ч. 3, кн. 4, стр. 21, гл. 1853.

«Комитетъ о сокращеніи переписки» принялъ совершенно иное направленіе, сохранивъ однако же несвойственное его послѣдующей дѣятельности первоначально присвоенное ему названіе. Собственно по предназначенной ему спеціальности, дѣятельность Комитета о сокращеніи переписки, весьма впрочемъ мало замѣтная, прекратилась уже въ 1856 г., когда ему поручено было заняться обработкою получаемыхъ отъ Губернаторовъ свѣдѣній по циркулярному предписанію Министра Внутреннихъ Дѣлъ отъ 20 Октября 1856 года *). Съ этого времени, совпадающаго съ началомъ настоящаго Царствованія, начинается новый періодъ правительственной дѣятельности по преобразованію губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій на положенныхъ Екатериною II-ю началахъ отдѣленія суда и хозяйства отъ администраціи.

Не отнимая извѣстной доли практическаго значенія въ вопросѣ о сокращеніи дѣлопроизводства, нельзя однако же не замѣтить при томъ, что вопросъ этотъ, разсматриваемый безъ связи съ улучшеніемъ коренныхъ основъ внутренняго управленія **) и разрастаясь, въ теченіи болѣе чѣмъ полстолѣтія ***) далеко не пропорціонально своему внутреннему содержанію, самъ по себѣ составилъ какъ-бы отдѣльное громадное дѣлопроизводство, заслонявшее собою отъ вниманія Правительства другіе, гораздо болѣе серьезные вопросы внутренняго управленія, съ удовлетворительнымъ разрѣшеніемъ которыхъ онъ, безъ сомнѣнія, самъ бы собою прекратился.

Зависимость такого второстепеннаго вопроса, какъ сокращеніе дѣлопроизводства, отъ другихъ, болѣе существенныхъ, вопросовъ управленія доказывается уже тѣмъ, что одиночное и, такъ сказать, пальятивное, разрѣшеніе его никогда не приводило ни къ какимъ результатамъ. Послѣ учрежденія 1837 года, напримѣръ, оказалось, что тотчасъ-же по введеніи новыхъ правилъ дѣлопроизводство еще болѣе запуталось. Въ 1845 году думали, что уже на всегда покон-

---

*) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 5, стр. 1.

**) Мнѣніе Сенатора *Муравьева* по проекту реформы 1845 г. Мат Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 2, § 2, стр. 49—55.

***) Первыя предположенія о сокращеніи дѣлопроизводства, высказанныя Московскимъ Губернаторомъ *Голицынымъ* относятся къ 1806 году. Ист. М-ва В. Д. ч. 1, г. 1806, стр. 167.

чили съ этимъ вопросомъ введеніемъ самыхъ удовлетворительныхъ, повидимому, формъ и порядка дѣлопроизводства,—а чрезъ нѣсколько лѣтъ послѣ того, въ 1851 году опять находятъ нужнымъ учредить спеціальный Комитетъ о сокращеніи дѣлопроизводства. Занимаются изданіемъ соотвѣтственныхъ правилъ и въ этомъ Комитетѣ, и, за всѣмъ тѣмъ, во всеподданнѣйшемъ докладѣ о состояніи ввѣреннаго ему края за 1857 и 1858 г., Кіевскій Генералъ-Губернаторъ Князь Васильчиковъ говоритъ, между прочимъ: «а какъ по собраннымъ за послѣдніе годы свѣдѣніямъ оказывается, что дѣлопроизводство не убавляется, а увеличивается, то и переписка по дѣламъ, уже возросшая до огромной степени, должна тоже размножаться все болѣе и болѣе до безконечности» *).

Правда, что Наказомъ 1837 года измѣнялись *законы*, относившіеся до значенія Губернатора, какъ органа общаго надзора, но въ сущности этимъ Наказомъ ничего не отмѣнялось стараго и не вводилось новаго, а узаконялось только фактически установившееся со всею его неопредѣленностію. Правда и то, что нѣкоторыми пунктами Положенія 1845 года, напримѣръ,—освобожденіемъ Губернаторовъ отъ ежедневнаго присутствія въ Губернскомъ Правленіи и т. п., затрогивались самые существенные вопросы губернскаго управленія; но только затрогивались, а не развивались съ надлежащею полнотою, соотвѣтственною важности предмета; девять десятыхъ проекта посвящены исключительно соображеніямъ о сокращеніи дѣлопроизводства. Да и тѣ важные пункты, которыхъ касалось Положеніе 1845 г., развиты въ немъ ровно на столько, на сколько это требовалось для занимавшаго Положеніе 1845 года вопроса о сокращеніи дѣлопроизводства. Положительный упрекъ, въ такой односторонности былъ сдѣланъ Министерству Сенаторомъ М. Н. Муравьевымъ, настаивавшимъ на необходимости болѣе обстоятельнаго обсужденія состоянія губернскаго управленія и согласованія отношеній Губернатора съ различными, прямо ему неподвѣдомственными присутственными мѣстами и лицами. Сдѣланныя въ проектѣ попытки придать болѣе значенія Начальнику губерніи и сосредоточить въ его рукахъ все управленіе, не ясно опредѣленныя и не развитыя съ достаточною

*) Всепод. докладъ. Кіев. Генер.-Губерн. *Князя Васильчикова* 1859 г. Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 4, стр. 3.

полнотою, такъ и остались попытками. И такъ какъ, затѣмъ, положеніе Начальника губерніи осталось по прежнему неопредѣленнымъ, а спорный вопросъ о преимуществѣ коллегіальнаго или министерскаго учрежденія практически невыясненнымъ, то понятно, что вопросъ о положеніи Губернатора, какъ представителя высшей власти въ губерніи, скоро долженъ былъ выдвинуться на первый планъ, оставивъ въ сторонѣ всѣ прочіе второстепенные вопросы. Наступившія, вмѣстѣ съ тѣмъ, реформы крестьянская, земская и судебная, во многомъ измѣнившія дѣйствующее законодательство, сдѣлали вопросъ о согласованіи съ ними положенія мѣстной администраціи еще болѣе настоятельнымъ.

ГЛАВА V.

Преобразованіе губернскихъ учрежденій въ настоящее царствованіе.—Отзывы Кіевскаго Генералъ-Губернатора Князя Васильчикова и бывшаго Курляндскаго Губернатора Валуева о состояніи мѣстнаго управленія и о положеніи Губернатора.—Вопросъ объ усиленіи губернаторской власти.—Объединеніе административныхъ учрежденій.—Проекты Князя Васильчикова.—Проекты Коммисіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ.—Временныя правила 1865 года.—Упраздненіе прокурорскаго надзора и Положеніе Комитета Министровъ 22 Іюля 1866 года.

Прежде подробнаго изложенія преобразованій собственно по административно-полицейскимъ учрежденіямъ слѣдовало-бы сдѣлать очеркъ состоянія мѣстнаго управленія въ томъ видѣ, въ какомъ его застали быстро наступавшія одна за другою реформы; для этого пришлось-бы чуть не дословно повторять то, что было сказано о состояніи мѣстнаго управленія предъ изданіемъ Положенія 1837 года. На основаніи того естественнаго и историческаго закона, что одинаковыя причины приводятъ, при прочихъ условіяхъ равныхъ, къ болѣе или менѣе подобнымъ послѣдствіямъ, недостатки внутренняго управленія пятидесятыхъ годовъ были тѣже, что и въ двадцатыхъ, такъ какъ

и причины, ихъ породившія, и обстановка, въ которой находилось внутреннее управленіе, общество и народъ, оставались почти тѣже. Рѣзкія черты грубыхъ недостатковъ стараго времени только сгладились нѣсколько съ распространеніемъ въ русскомъ обществѣ просвѣщенія чрезъ основанные Императоромъ Александромъ I-мъ Университеты и гимназіи. Въ главныхъ же чертахъ внутреннее управленіе въ пятидесятыхъ годахъ находилось почти въ такомъ-же состояніи, какъ и тотчасъ по учрежденіи Министерствъ. Изданный въ 1837 году и неизмѣненный донынѣ Наказъ Губернаторамъ, которымъ предполагалось выяснить ихъ административное положеніе и ихъ отношенія къ губернскимъ учрежденіямъ и Министерствамъ, страдалъ отсутствіемъ того, что именно и требовалось отъ него,—отсутствіемъ точности и опредѣленности и, поэтому, былъ въ сущности сборникомъ статей, часто весьма противорѣчивыхъ между собою или съ другими статьями, разбросанными во множествѣ частныхъ уставовъ. Сохранившійся въ Наказѣ, неизвѣстно для чего, стародавній титулъ «хозяина» губерніи, только спутывалъ всѣ отношенія его къ другимъ учрежденіямъ постороннихъ Министерствъ. Губернское Правленіе, какъ было коллегіею по формѣ и Губернаторскою Канцеляріею въ дѣйствительности, такою и осталось, относясь ревниво къ настоящей, такъ сказать, законной Губернаторской Канцеляріи, захватившей въ свои руки производство дѣлъ, подлежащихъ вѣдомству Губернскаго Правленія. Дѣлопроизводство, составлявшее существенную часть преобразованій 1837 и 1845 годовъ, вмѣсто упрощенія и сокращенія, съ каждымъ годомъ еще болѣе запутывалось и расплождалось.

Неопредѣленность и даже противорѣчіе началъ, внесенныхъ въ различное время въ законодательство и оттуда въ административную практику, нагляднѣе всего отражалось на состояніи мѣстныхъ административныхъ учрежденій, страдавшихъ предъ введеніемъ крестьянской реформы первобытными недостатками, несмотря на безпрестанныя въ теченіи 100 лѣтъ исправленія ихъ.

Отзывы такихъ компетентныхъ лицъ, какъ бывшій Кіевскій Генералъ-Губернаторъ Князь Васильчиковъ и бывшій Курляндскій Губернаторъ (послѣ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ и Статсъ-Секретарь) Валуевъ,—вполнѣ подтверждаютъ это.

Разсматривая во всеподданнѣйшемъ докладѣ за 1858 годъ вопросъ о томъ, удовлетворяетъ-ли дѣйствительное состояніе администраціи важности наступающаго экономическаго и государственнаго кризиса, (т. е. крестьянской реформы), для встрѣчи съ которымъ потребуется напряженіе всѣхъ силъ правительственныхъ и общественныхъ,— Князь Васильчиковъ выражаетъ неутѣшительную мысль, «что всѣ административныя и судебныя учрежденія, не даютъ ручательства, чтобы въ близкомъ будущемъ, когда потребуется отъ нихъ новая значительнѣйшая служба, онѣ были въ состояніи выполнить ее усердно и съ успѣхомъ, хотя бы на половину». Въ управленіи господствуетъ разъединенность, недостаточность власти, формализмъ *). Письма такъ много, что присутственныя мѣста, въ полномъ смыслѣ, завалены имъ. Дѣлопроизводство съ каждымъ годомъ все увеличивается и превращаетъ въ механическихъ работниковъ всѣхъ, отъ Становаго Пристава до Губернатора, ежедневный трудъ котораго такъ огроменъ, что не даетъ ему времени вникнуть въ нужды управленія. Лихоимство не составляетъ рѣдкаго порока между служащими. Въ публикѣ обидное для честныхъ недовѣріе къ нимъ. — Положеніе низшихъ чиновъ невыносимое: Квартальный Надзиратель въ уѣздныхъ городахъ Кіевской губерніи *получаетъ 28 р. 50 к. въ годъ,* т. е. менѣе годоваго заработка всякаго чернорабочаго: «такое положеніе управленія не можетъ повести къ хорошему изъ него слѣдуетъ выдти непремѣнно **)», заключаетъ свою записку Князь Васильчиковъ.

Еще съ большею ясностью и опредѣлительностью изложены всѣ недостатки положенія администраціи въ замѣчательной запискѣ бывшаго Курляндскаго Губернатора. Затруднительность положенія Губернатора, говоритъ онъ, происходитъ, главнымъ образомъ, отъ того, *«что съ одной стороны существующія законоположенія налагаютъ на Губернатора обязанности, невыполнимыя по своей мелочной подробности и многочисленности, съ другой, въ его распоряженіи не состоитъ достаточно средствъ къ исполненію такихъ обязанностей, которыя неоспоримо должны со-*

---

*) Мат. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 4, стр. 1—3.

**) Id. стр. 6.

ставятъ предметъ его попечительности Въ подтвержденіи перваго изъ этихъ положеній Курляндскій Губернаторъ приводитъ перечень занятій Губернатора по Губернскому Правленію и другимъ присутственнымъ мѣстамъ и по предсѣдательствованію въ 18 различныхъ Комитетахъ и Коммисіяхъ, указывая притомъ, на возложенную на Губернатора обязанность озабочиваться самыми не значительными распоряженіями и обращать вниманіе на всѣ мелочи дѣлопроизводства. Относительно втораго замѣчанія своего, Курляндскій Губернаторъ поясняетъ, что Начальники губерній вовсе даже не могутъ выполнить многихъ изъ возложенныхъ на нихъ обязанностей, главнымъ образомъ, *отъ недостатка изданныхъ въ руководство законоположеній и исполнительныхъ способовъ*, не говоря уже о недостаткѣ времени и неудобствахъ, сопряженныхъ съ излишнею централизаціею управленія и съ многосложными формами дѣлопроизводства. «До какой степени», замѣчаетъ по этому случаю Курляндскій Губернаторъ, «въ настоящее время обременительны справки съ закономъ, особенно по административной части, достаточно усматривается изъ слѣдующихъ данныхъ: къ каждому изъ 15 Томовъ Свода уже издано 19 продолженій *) и съ 1842 по 1854 годъ въ немъ отмѣнено, измѣнено или дополнено *16430 статей*. Кромѣ общаго Свода надлежитъ руководствоваться, въ опредѣленныхъ случаяхъ Сводомъ Военныхъ Постановленій и его 9-ю Продолженіями, Уложеніемъ о наказаніяхъ, Счетнымъ Уставомъ, Указами Правительствующаго Сената, и министерскими циркулярами, наконецъ, въ Прибалтійскихъ губерніяхъ Сводомъ мѣстныхъ узаконеній и разными законоположеніями, еще не вошедшими въ составъ этого Свода. Сверхъ того, ежегодно издается, круглымъ числомъ, до *тысячи* новыхъ законодательныхъ актовъ **)».

«Но затрудненія не ограничиваются обременительностію справокъ и многочисленностію узаконеній. Въ самомъ текстѣ ихъ заключаются другіе недостатки. Краткость, ясность и опредѣленность изложенія должны быть коренными свойствами каждаго закона. Стоитъ

---

*) Записка Курляндскаго Губернатора составлена съ 1857 году, до новаго изданія Свода Законовъ и потому всѣ статьи приведены въ ней по изданію 1842 года.

**) Id. стр. 200.

прочесть Паказъ Губернаторамъ или Положеніе о Губернскихъ Правленіяхъ, чтобы оцѣнить въ какой мѣрѣ принадлежатъ имъ эти свойства. Размѣръ власти, предоставленной губернскимъ начальникамъ, не опредѣленъ съ необходимою положительностью. Нерѣдко представляются случаи, на которые законъ не даетъ отвѣта; а въ отношеніи ко многимъ другимъ случаямъ въ немъ преобладаютъ общія, неопредѣлительныя указанія. Такимъ образомъ постоянно повторяются выраженія: «всѣ зависящія средства», «надлежащія распоряженія», «надлежащія мѣры», «удобнѣйшія», «дѣйствительнѣйшія», «необходимѣйшія мѣры». По чтобы ближе узнать, въ чемъ именно должны заключаться эти мѣры, распоряженія, или средства, большею частью надлежитъ перелистывать весь Наказъ и затѣмъ обращаться еще къ другимъ узаконеніямъ. Почти каждая статья обязываетъ Губернатора дѣйствовать «немедленно», «неупустительно«, «тщательно», «старательно», «бдительно», какъ будто-бы надлежало постоянно предполагать промедленія, упущенія и небрежность и какъ будто бы подобныя законодательныя формулы могли сохранять какое нибудь практическое значеніе, когда онѣ распространяются, безъ различія, на всѣ случаи и на всѣ предметы вѣдомства.—Рядомъ съ безсмѣннымъ внушеніемъ принимать немедленно *„всѣ нужныя мѣры"* иногда поставляется условіе, чтобы Начальникъ губерніи дѣйствовалъ не отъ своего лица, а чрезъ Губернское Правленіе или другія ему подвѣдомственныя мѣста. Между тѣмъ, быстрота распоряженій этимъ путемъ весьма сомнительна, а въ отношеніи къ Губернскому Правленію даже рѣшительно невозможна, при установленномъ для него порядкѣ дѣлопроизводства, который требуетъ, чтобы въ Присутствіи, дѣйствующемъ подъ надзоромъ Губернскаго Прокурора, каждая вошедшая бумага и составленный по ея содержанію докладъ, *свыше 20-ти разъ перешли изъ рукъ въ руки и были записаны въ 6-ти книгахъ,* до приступленія къ изготовленію исполнительной бумаги.

По всѣмъ этимъ причинамъ, значеніе которыхъ еще болѣе увеличивалось приближеніемъ предположенной Государемъ Императоромъ крестьянской реформы, Его Величеству благоугодно было еще въ Октябрѣ 1856 года выразить мысль, что, «Въ видахъ улучшенія внутренняго управленія въ губерніяхъ, необходимо открыть Началь-

никамъ губерній болѣе средствъ вникать въ мѣстныя нужды усиленіемъ ихъ вліянія на мѣста и лица и сокращеніемъ стѣсняющихъ ихъ формальностей *)».

Въ представленномъ Государю Императору 28 Февраля 1858 года, всеподданнѣйшемъ докладѣ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ Ланской изложилъ сущность замѣчаній Губернаторовъ по циркуляру 20 Октября 1856 года **).

Выставляя главными причинами всѣхъ неудобствъ своего положенія *чрезмѣрное развитіе централизаціи* со стороны высшаго начальства и *недостатокъ вліянія на дѣйствующія въ губерніи отдѣльныя управленія,* почти всѣ Губернаторы сходились въ одномъ — въ необходимости расширить кругъ ихъ дѣйствій на счетъ власти Министерствъ и Главныхъ Управленій (административная децентрализація), указывая притомъ на *несовмѣстимость дѣйствительнаго положенія Губернатора,* изображающаго изъ себя только «перваго чиновника» въ губерніи, *съ тѣмъ характеромъ его должности, какой приданъ ей въ Наказѣ и выраженъ въ опредѣленіи значенія Губернатора, „какъ полнаго хозяина губерніи ***)“.*

Предположенія Губернаторовъ, относящіяся собственно до вѣдомства Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, заключались, главнымъ образомъ, въ необходимости: 1) измѣнить дѣйствующее положеніе о Губернскихъ Правленіяхъ, т. е. упростить дѣлопроизводство и чрезъ то сократить число чиновниковъ и увеличить жалованье остальнымъ; 2) усилить средства полиціи и централизовать власть въ уѣздахъ чрезъ соединеніе въ одномъ лицѣ (Уѣздномъ Правителѣ или Начальникѣ) городской и земской полиціи.

По отношенію къ губернскимъ учрежденіямъ прочихъ вѣдомствъ, Губернаторы настаивали на необходимости расширенія ихъ вліянія, какъ на личный составъ этихъ мѣстъ, такъ и на производящіяся

---

*) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 3, стр. 2.

**) Отвѣтомъ на этотъ циркуляръ и была записка Курляндскаго Губернатора, извлеченіе изъ коей приведено выше.

***) Id. стр. 5.

въ ихъ дѣла. Для этого они предлагали: 1) поставить въ зависимость отъ Губернаторовъ опредѣленіе, увольненіе, награжденіе и взысканіе съ чиновниковъ Министерствъ: Финансовъ, Государственныхъ Имуществъ и вѣдомствъ Почтоваго и Удѣльнаго; 2) предоставить Губернаторамъ большія права по ревизіи и производству дѣлъ въ Палатахъ, и 3) по распоряженію суммами, находящимися въ завѣдываніи казенныхъ учрежденій. Нѣкоторые изъ Губернаторовъ простирали свои требованія даже до предоставленія имъ права отставлять отъ должности и предавать суду не только членовъ, а даже и Предсѣдателей Палатъ.

Изъ совокупнаго обсужденія мнѣній всѣхъ Губернаторовъ и въ особенности изъ замѣчательной характеристики состоянія губернскаго управленія, представленной бывшимъ Курляндскимъ Губернаторомъ, можно было сдѣлать одинъ существенный выводъ: *необходимость скорѣйшаго составленія новаго Наказа Губернаторамъ*:

Такая необходимость обусловливалась: 1) совершеннымъ несоотвѣтствіемъ закона съ фактически - установившимся порядкомъ и совершеннымъ противорѣчіемъ въ нѣкоторыхъ частяхъ нашего законодательства о предѣлахъ власти и кругѣ дѣйствій Губернаторовъ. — По закону существуетъ много независимыхъ отъ Губернатора установленій, и въ тоже время, по закону же, онъ называется «хозяиномъ» губерніи. По закону возложены на Губернатора обязанности, фактически для него невыполнимыя. По закону ему предписывается исполненіе самыхъ мелочныхъ, чуть не канцелярскихъ, обязанностей, а на дѣлѣ не дается средствъ для выполненія нѣкоторыхъ изъ самыхъ важныхъ; 2) крайнею неопредѣленностію, сбивчивостію и запутанностію относящихся до Губернатора законоположеній, разбросанныхъ въ цѣлой массѣ частныхъ уставовъ и 3) совершеннымъ недостаткомъ въ законодательствѣ положительныхъ указаній по предметамъ первой важности.

Кромѣ составленія новаго Наказа, этой главнѣйшей и неотложной необходимости, на которую, прямо или косвенно, указывали всѣ Губернаторы, — въ представленіяхъ ихъ встрѣчаются еще разныя предположенія, приведеніе которыхъ въ исполненіе могло-бы, по ихъ мнѣнію, содѣйствовать лучшему устройству губернскаго управленія. Къ числу такихъ мѣръ нѣкоторые Губернаторы относятъ: совершенное освобожденіе ихъ отъ обязательнаго присутствія въ Гу-

бернскомъ Правленіи, расширеніе въ дѣлопроизводствѣ Губернскаго Правленія исполнительнаго порядка и отдѣленіе изъ подъ вѣдѣнія Губернскаго Правленія дѣлъ, не свойственныхъ характеру его дѣятельности, и измѣненіе порядка просмотра Прокурорами постановленій Губернскаго Правленія. При этомъ предполагалось ввести предварительный просмотръ Прокуроромъ тѣхъ журналовъ, которые должны идти затѣмъ на утвержденіе Губернатора, подобно тому, какъ это дѣлается въ Палатахъ Казенной и Государственныхъ Имуществъ. Наконецъ, нѣкоторые Губернаторы *) предлагали присоединеніе къ Губернскому Правленію всѣхъ учрежденій, подвѣдомственныхъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, другіе **) для завѣдыванія всею администраціею въ губерніи, предлагали учрежденіе Общаго Губернскаго Управленія, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, который долженъ быть въ такихъ-же отношеніяхъ къ этому Управленію, въ какихъ онъ состоялъ къ Губернскому Правленію. Въ такомъ Управленіи предполагалось сосредоточить предметы вѣдомства Губернскаго Правленія, Палатъ Казенной и Государственныхъ Имуществъ, Строительной и Дорожной Коммисіи, Губернской Чертежной и Врачебной Управы. Управленіе должно быть раздѣлено на три Департамента, съ подчиненіемъ каждаго особому Директору, т. е. Вице-Губернатору и Предсѣдателямъ Палатъ. Департаменты раздѣляются на Отдѣленія. Сверхъ того, при Управленіи состоитъ Канцелярія Общаго Присутствія ***).

Соображая, всѣ поступившія на его разсмотрѣніе свѣдѣнія и предположенія Начальниковъ губерній, Правительство признало необходимымъ учредить особую Коммисію изъ чиновниковъ разныхъ вѣдомствъ и нѣсколькихъ опытныхъ Губернаторовъ, первоначально для составленія проекта преобразованія уѣзднаго управленія (25 Марта 1859 года), а за тѣмъ губернскаго (29 Октября того же года).

Выше было объяснено, что наше Правительство, начиная съ Петра 1-го, обнаруживало стремленіе къ развитію мѣстнаго управ-

---

*) Кіевскій Генералъ-Губернаторъ Князь Васильчиковъ, Воронежскій Губ. и др.

**) Могилевскій Губернаторъ.

***) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 5, стр. 234.

ленія на счетъ центральнаго и только вслѣдствіе крайней необходимости, по недостатку надлежащихъ для того мѣстныхъ элементовъ, отклонялось отъ своихъ попытокъ въ этомъ направленіи, всякій разъ терпѣвшихъ крушеніе на практикѣ. Съ учрежденіемъ Министерствъ отклоненіе въ пользу централизаціи и въ ущербъ мѣстному управленію достигло крайнихъ предѣловъ своихъ. Наконецъ, наступила эпоха освобожденія крестьянъ, давшая сильный толчекъ развитію экономическихъ условій мѣстной жизни и вызвавшая собою, какъ необходимое къ себѣ дополненіе, учрежденія земскія и судебныя, съ введеніемъ которыхъ мѣстная жизнь неудержимымъ потокомъ двинулась впередъ.—Такъ было положено прочное основаніе развитію самоуправленія. Вся общественная и народная жизнь сосредоточилась на интересахъ мѣстныхъ губернскихъ и въ особенности на уѣздныхъ; она сосредоточилась на дѣятельности Мировыхъ Посредниковъ, Мировыхъ Судей и Земскихъ Собраній. Центръ тяготѣнія общественныхъ интересовъ сталъ переноситься въ уѣздъ, который начинаетъ принимать съ того времени совсѣмъ иной характеръ.

Въ параллель съ такимъ движеніемъ Правительство ощущало необходимость въ децентрализаціи чисто правительственныхъ учрежденій въ смыслѣ расширенія круга дѣйствій мѣстныхъ административныхъ органовъ на счетъ центральныхъ и съ объединеніемъ ихъ дѣйствій посредствомъ подчиненія *общему надзору* Губернатора.

Излишняя централизація управленія была бы даже вредна для интересовъ земскихъ, удовлетвореніе которыхъ было-бы въ такомъ случаѣ постоянно замедляемо и задерживаемо перепиской, необходимою при разрѣшеніи всѣхъ вопросовъ въ центральныхъ управленіяхъ. Такимъ образомъ административная децентрализація является прямымъ послѣдствіемъ самоуправленія.

Необходимость обновленія администраціи въ этомъ смыслѣ, въ смыслѣ согласованія ея съ новыми учрежденіями, съ особенною силою стала сознаваться Правительствомъ послѣ окончательнаго отдѣленія отъ нея дѣлъ хозяйственныхъ и судебныхъ.

Еще въ виду крестьянской реформы высказана была мысль о преобразованіи въ такомъ направленіи административныхъ учрежде-

ній, для чего и была учреждена въ 1859 году особая Коммисія подъ предсѣдательствомъ Тайнаго Совѣтника Милютина *), выработавшая Положеніе о Земскихъ Учрежденіяхъ, проектъ отдѣленія слѣдственной части отъ судебной, проектъ о преобразованіи уѣздной полиціи, и два проекта преобразованія губернскихъ административныхъ учрежденій. Одновременно съ тѣмъ былъ представленъ подобный же проектъ и Кіевскимъ Генералъ-Губернаторомъ Княземъ Васильчиковымъ. Общій характеръ этихъ послѣднихъ проектовъ заключался въ объединеніи губернскихъ административныхъ учрежденій вѣдомства Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Изъ этихъ проектовъ получилъ ближайшее осуществленіе проектъ Князя Васильчикова, примѣненный, въ видѣ опыта, сперва въ трехъ ввѣренныхъ его управленію губерніяхъ, а потомъ въ Лифляндской губерніи.

Проектъ Князя Васильчикова. Проектъ Князя Васильчикова, представленный при всеподданнѣйшемъ докладѣ Государю Императору въ 1859 году **), заключается въ слѣдующемъ: Чтобы устранить разрозненность въ управленіи онъ полагаетъ: 1) всѣ разъединенныя части, подвѣдомыя Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, соединить въ одно Губернское Управленіе, исключивъ изъ производства онаго всѣ судебныя дѣла и соединивъ Канцеляріи всѣхъ тѣхъ учрежденій, а равно и Губернаторскую, въ одну общую Канцелярію Губернскаго Управленія, распредѣливъ ее на отдѣленія и поручивъ ее завѣдыванію Вице-Губернатора; 2) всѣ уѣздные комитеты соединить подобнымъ же образомъ въ уѣздномъ Управленіи. Затѣмъ, Князь Васильчиковъ предлагаетъ еще нѣкоторыя мѣры для сокращенія дѣлопроизводства и повышенія окладовъ служащихъ.

Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, соглашаясь съ главными положеніями Князя Васильчикова, находилъ возможнымъ присоединить къ Губернскому Правленію изъ подвѣдомственныхъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ учрежденій только три: Врачебную Управу, Губернскую Чертежную и Строительную Коммисіи. Присоединеніе къ Губернскому Правленію Приказа Общественнаго Призрѣнія и Тюремнаго Комитета признавалось неудобнымъ, потому что эти учрежденія болѣе частныя и филантропическія, чѣмъ правительственныя, и при

*) Сбор. Прав. расп. по устр. быт. крест. т. 1. № 19, стр. 46—51.
**) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 4, стр. 1—48.

томъ первое изъ нихъ еще и кредитное. Комитетъ о Земскихъ Повинностяхъ есть учрежденіе съ сословнымъ характеромъ, присоединеніе котораго къ правительственному учрежденію, каково Губернское Правленіе, также едва-ли бы представлялось удобнымъ и полезнымъ. Тоже самое замѣтилъ Министръ и о Коммисіи Народнаго Продовольствія и Губернскомъ Комитетѣ Общественнаго Здравія *), составъ которыхъ почти тотъ-же, что и Особаго Присутствія Комитета о Земскихъ Повинностяхъ.

Министръ Юстиціи, которому были переданы на обсужденіе предположенія о совершенномъ выдѣленіи изъ Губернскаго Правленія дѣлъ судебныхъ, не могъ согласиться съ такимъ предположеніемъ относительно корчемныхъ дѣлъ, такъ какъ существовавшій тогда порядокъ производства такихъ дѣлъ былъ объявленъ въ откупныхъ условіяхъ, измѣненіе которыхъ до истеченія откупнаго четырехлѣтія могло-бы подать поводъ къ справедливымъ со стороны откупщиковъ жалобамъ.

По окончательномъ разсмотрѣніи въ Комитетѣ Министровъ, предположенія Князя Васильчикова были приняты въ слѣдующей формѣ:

1) Всѣ губернскія учрежденія вѣдомства Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, кромѣ Приказа Общественнаго Призрѣнія и Тюремнаго Комитета, соединяются въ одно общее Губернское Управленіе **) относительно дѣлопроизводства ихъ Канцелярій съ сохраненіемъ существующихъ постановленій относительно цѣли, степени и объема власти и обязанностей этихъ учрежденій.

2) Губернское Управленіе освобождается отъ разсмотрѣнія всѣхъ судебныхъ дѣлъ кромѣ корчемныхъ.

3) Строительная Коммисія присоединяется къ Губернскому Управленію на основаніи составленныхъ по сему предположеній Главноуправляющаго Путями Сообщенія и Публичными Зданіями.

4) Измѣненіе формъ дѣлопроизводства по Канцеляріи Губернскаго Управленія предоставить усмотрѣнію Генералъ-Губернатора.

По составленному Княземъ Васильчиковымъ на такихъ началахъ проекту преобразованія *Губернскаго Управленія*, оно раздѣляется на 6-ть Отдѣленій: Полицейское, Слѣдственное, Земское (Коммисія

*) Id. стр. 14—28.

**) Id. стр. 31 и слѣд.

Народнаго Продовольствія и Особое Присутствіе о Земскихъ Повинностяхъ), Врачебное (Врачебная Управа съ Комитетами: Общественнаго Здравія и Оспеннымъ) и Строительное. Сверхъ того, для приведенія въ порядокъ старыхъ дѣлъ образуется еще одно Отдѣленіе—Временное. Рѣшеніе дѣлъ производится: 1) коллегіальнымъ совѣщательнымъ порядкомъ, т. е. по постановленіямъ Присутствія съ утвержденія Начальника губерніи по дѣламъ, показаннымъ въ особомъ исчисленіи, кромѣ судебныхъ дѣлъ, рѣшаемыхъ только большинствомъ голосовъ; 2) властію Начальника губерніи; 3) Вице-Губернатора и 4) Начальника Отдѣленія.

Преобразованіе Губернскихъ Правленій Кіевскаго, Волынскаго и Подольскаго, на предположенныхъ Княземъ Васильчиковымъ началахъ было въ 1859 году окончательно утверждено, а въ 1861 г. оно введено съ нѣкоторыми измѣненіями въ Лифляндской губерніи.

Проектъ Т. С. Милютина. На основаніи данныхъ въ руководство Коммисіи о Губернскихъ и Уѣздныхъ Учрежденіяхъ, положеній и имѣющихся въ ней матеріаловъ былъ составленъ Тайнымъ Совѣтникомъ Милютинымъ предварительный проектъ преобразованія административныхъ и хозяйственныхъ учрежденій вѣдомства Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Изложенныя въ этомъ проектѣ начала состояли, главнымъ образомъ, въ слѣдующемъ *):

1) Дѣла губернскаго управленія, за исключеніемъ частей судебной и казенной, сосредоточиваются: по административно-полицейской части въ Губернскомъ Правленіи, по хозяйственно-распорядительной въ *Губернскомъ Земскомъ Присутствіи*; по дѣламъ общимъ составляется въ извѣстныхъ случаяхъ *Губернскій Совѣтъ*.

2) Губернское Правленіе образуется, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ Вице-Губернатора, Непремѣннаго Члена (Совѣтника) и Членовъ, участвующихъ въ засѣданіяхъ только по нѣкоторымъ особеннымъ дѣламъ, именно: Губернскаго Врачебнаго Инспектора, Губернскаго Инженера и Губернскаго Землемѣра.

3) Губернское Правленіе раздѣляется на Отдѣленія: Распорядительное, Судебно-Полицейское, Врачебное, Строительное и Межевое, изъ коихъ два первыя управляются особыми чиновниками, докла-

*) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 5, стр. 16—25.

дывающими дѣла, и имѣющими только совѣщательный голосъ, прочія Отдѣленія завѣдываются Членами Правленія по принадлежности.

4) Для обсужденія и разрѣшенія спеціальныхъ вопросовъ, по частямъ: врачебной, строительной и межевой, составляются въ каждомъ изъ подлежащихъ Отдѣленій, изъ наличныхъ чиновниковъ-спеціалистовъ, *Совѣщательныя Присутствія*.

5) Важнѣйшія дѣла разсматриваются и разрѣшаются коллегіальнымъ рѣшительнымъ порядкомъ (по большинству голосовъ), всѣ прочія исполнительнымъ, смотря по важности ихъ, или личною властью Губернатора, или Вице-Губернатора или даже Начальникомъ Отдѣленія.

6) Губернскій Совѣтъ подъ предсѣдательствомъ Губернатора, состоитъ изъ Непремѣнныхъ Членовъ Губернскаго Правленія (Вице-Губернатора и Совѣтника), Предсѣдателя Казенной Палаты, Управляющихъ: Палатою Государственныхъ Имуществъ и Удѣльною Конторою, Губернскаго Предводителя Дворянства, Предсѣдателя Распорядительнаго Комитета Губернскаго Земскаго Присутствія и Губернскаго Прокурора.

Съ введеніемъ такого проекта въ дѣйствіе предполагалось совершенно упразднить и Канцелярію Начальника губерніи, оставивъ при немъ Секретаря съ надлежащимъ числомъ чиновниковъ для переписки по составленію годовыхъ отчетовъ, по обозрѣнію губерніи, по дѣламъ, требующимъ тайны, и по утвержденію, въ извѣстныхъ случаяхъ, уголовныхъ и военно-судныхъ приговоровъ. Всѣ остальныя затѣмъ дѣла, производящіяся въ Канцеляріи Губернатора, предполагалось распредѣлить по принадлежности,—въ Губернскомъ Правленіи, Земскомъ Комитетѣ, Палатѣ Государственныхъ Имуществъ и пр.

Затѣмъ, изъ присоединяемой къ Губернскому Правленію Строительной Коммисіи предполагалось выдѣлить хозяйственную часть съ сосредоточеніемъ оной, по принадлежности, въ хозяйственныхъ учрежденіяхъ.

Считая соединеніе въ одномъ лицѣ двухъ званій,—Совѣтника и Начальника Отдѣленія несовмѣстимымъ, въ проектѣ предположено совершенно освободить Непремѣннаго Члена (Совѣтника) отъ обязанности завѣдывать Отдѣленіемъ и назначить для того особыхъ Начальниковъ Отдѣленій.

Наконецъ, для избѣжанія лишняго труда и напрасной траты времени, въ проектѣ признано возможнымъ составлять Присутствіе Губернскаго Правленія не ежедневно, а по мѣрѣ надобности.

При ближайшемъ разсмотрѣніи началъ проекта въ общемъ собраніи Членовъ Коммисіи (28 Іюля 1861 г.) высказаны были, между прочимъ, замѣчанія, относившіяся до состава штатовъ и предметовъ вѣдомства преобразуемыхъ учрежденій *). Такъ, однимъ изъ членовъ было указано на неудобство ограниченнаго состава Присутствія—всего изъ трехъ Членовъ. Затѣмъ, сдѣланы были также указанія на недостаточность назначенныхъ въ приложенныхъ къ проекту штатахъ окладовъ нѣкоторыхъ чиновъ Губернскаго Правленія. Относительно состава Врачебнаго Отдѣленія высказано мнѣніе объ упраздненіи должностей Акушера и Оператора, и о назначеніи вмѣсто ихъ, къ Врачебному Инспектору Помощника и двухъ экспертовъ,— врача по части судебной медицины и фармацевта по части судебной химіи и фармаціи.

Дѣла Дорожной Коммисіи одинъ изъ Членовъ предлагалъ отнести къ предметамъ Губернскаго Земскаго Присутствія, а не Строительнаго Отдѣленія; наконецъ, высказано было еще мнѣніе о приглашеніи въ составъ Губернскаго Совѣта Врачебнаго Инспектора и Губернскаго Инженера для присутствованія по нѣкоторымъ дѣламъ, касающимся ихъ спеціальности.

По обсужденіи какъ началъ проекта, такъ и замѣчаній на нихъ признано было нужнымъ сдѣлать въ нихъ слѣдующія необходимыя дополненія **):

Согласить преобразованіе Губернскаго Правленія съ устройствомъ учрежденій, завѣдующихъ казеннымъ хозяйствомъ.

Усилить власть Начальниковъ губерній и опредѣлить самымъ точнымъ образомъ ихъ отношенія къ преобразуемымъ учрежденіямъ, для чего признавалось необходимымъ исключить изъ круга дѣйствій Губернатора предметы меньшей важности и вмѣстѣ съ тѣмъ расширить его власть и самостоятельность по дѣламъ, обнимающимъ существенныя части губернской администраціи.

---

*) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 5, стр. 276—280.

**) Id. стр. 279.

Положительно *указать характеръ и предѣлы вліянія губернскаго начальства на дѣла городскаго хозяйства,* до тѣхъ поръ вполнѣ подчинявшіяся Губернскому Правленію.

Окончательно отдѣлить отъ Губернскихъ Правленій всѣ *дѣла судебно-гражданскія.*

Проектъ Т. С. Гирса. Другой проектъ, преобразованія губернскихъ административныхъ учрежденій, составленный Членомъ Коммисіи Тайнымъ Совѣтникомъ Гирсомъ *), исходя изъ тѣхъ же самыхъ началъ, нѣсколько отличается отъ предъидущаго; именно, въ проектѣ Гирса предполагается болѣе удобнымъ сдѣлать постояннымъ Предсѣдателемъ Губернскаго Правленія Вице-Губернатора, предоставивъ Губернатору право предсѣдательства, когда онъ признаетъ то нужнымъ. Вмѣсто одного Непремѣннаго Члена—Совѣтника, предполагается имѣть двухъ съ непремѣннымъ, притомъ, условіемъ изъять ихъ совершенно отъ зависимости Губернатора въ отношеніи аттестаціи и представленія къ наградамъ, предоставивъ то и другое непосредственному распоряженію Министра Внутреннихъ Дѣлъ. По Врачебному Отдѣленію считается необходимымъ учредить должности экспертовъ—Судебнаго Врача и Фармацевта, съ упраздненіемъ должностей Акушера и Оператора.

Производящіяся въ Губернскомъ Правленіи дѣла по опредѣленію канцелярскихъ чиновъ въ уѣздныя судебныя мѣста, а равно и наблюденіе за движеніемъ дѣлъ въ уѣздныхъ же мѣстахъ, ему не подчиненныхъ, предполагается исключить изъ вѣдѣнія Правленія.— По отношенію къ дѣламъ городскаго хозяйства признается возможнымъ ограничить весь контроль Правительства разсмотрѣніемъ, чрезъ Губернское Правленіе, смѣтъ и отчетовъ. Затѣмъ, по мнѣнію Т. С. Гирса, необходимо устранить смѣшеніе однородныхъ дѣлъ между Губернскимъ Правленіемъ и Канцеляріею Губернатора. Относительно судебныхъ дѣлъ, полагается оставить за Губернскимъ Правленіемъ, до преобразованія порядка судопроизводства, разсмотрѣніе поступковъ только подчиненныхъ ему мѣстъ и лицъ и распоряженій объ описи имущества въ извѣстныхъ случаяхъ.

Часть выработанныхъ вышеизложенными проектами предположеній была впослѣдствіи приведена въ исполненіе въ видѣ при-

---

*) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 5, стр. 69—77.

соединенія къ Губернскому Правленію частей Врачебной, Строительной и Межевой и всеобщаго примѣненія составленныхъ на такихъ началахъ Временныхъ Правилъ.

Присоединеніе Врачебной части къ Губернскому Правленію. Медицинская часть получила въ Россіи правильную организацію позднѣе почти всѣхъ прочихъ правительственныхъ учрежденій, именно въ 1797 году, когда вышло положеніе о Врачебныхъ Управахъ. Хотя и по Учрежденію о Губерніяхъ въ каждомъ городѣ назначался лекарь съ подлекаремъ и фельдшерами *), но высшаго губернскаго медицинскаго установленія никакого тогда не предполагалось.

Центральное медицинское управленіе существовало въ Россіи еще при Петрѣ I, подъ названіемъ Медицинской Канцеляріи съ Архіатеромъ во главѣ **). Впослѣдствіи Канцелярія замѣнилась Медицинскою Коллегіею; наконецъ въ 1797 г. при Императрицѣ Екатеринѣ II учреждены были первыя губернскія медицинскія учрежденія.—Врачебныя Управы, просуществовавшія, почти въ неизмѣненномъ видѣ, до послѣдняго преобразованія ихъ ***). Врачебныя Управы состояли изъ Инспектора, Акушера и Оператора, изъ коихъ и состояло Присутствіе Управы. Всѣ врачи въ предѣлахъ губерніи не только гражданскіе, а даже и военные, всѣ медицинскіе и фармацевтическіе чины и аптеки и т. п. должны были находиться въ вѣдѣніи Врачебной Управы. Прежнее центральное учрежденіе,—Медицинская Коллегія, съ учрежденіемъ Врачебныхъ Управъ, была упразднена, подобно другимъ центральнымъ коллегіямъ ****), замѣненнымъ по Учрежденію о Губерніяхъ мѣстными коллегіями. Главное управленіе медицинскою частію сосредоточилось въ 1-мъ Департаментѣ Правительствующаго Сената.

Вскорѣ потомъ во главѣ гражданской медицинской части былъ поставленъ Генералъ-Штабъ-Докторъ *****), и вмѣстѣ съ тѣмъ состоялось присоединеніе главнаго гражданскаго медицинскаго управленія къ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ ******).

---

*) Учрежд. о Губерн., 1-е П. С. З. № 14.392.

**) 1-е П. С. З. № 3.811, 5.620, 5.958.

***) 1-е П. С. З. № 17.743, п. 1 и 2.

****) 1-е П. С. З. № 21.105.

*****) 1-е П. С. З. № 25.037

******) 1-е П. С. З. № 27.961.

Управленіе такимъ важнымъ предметомъ, какъ народное здравіе постигла одинаковая участь съ народнымъ просвѣщеніемъ: оно раздробилось по разнымъ вѣдомствамъ. Сперва отдѣлилась отъ общаго медицинскаго управленія военно-медицинская часть, а въ 1838 году съ учрежденіемъ Министерства Государственныхъ Имуществъ послѣдовало раздѣленіе между двумя Министерствами (Внутреннихъ Дѣлъ и Государственныхъ Имуществъ) управленія и гражданскою медицинскою частью.

Учрежденіе Врачебныхъ Управъ не можетъ похвалиться исторіею своей дѣятельности. Эта исторія была безцвѣтна и безсодержательна. Врачебная часть въ уѣздѣ и губерніи, устроенная для блага населенія, очень скоро приняла формальный характеръ. Обязанности Врачебной Управы, кромѣ общаго управленія медицинскаго частью состояли: 1) въ распространеніи оспопрививанія; 2) въ попеченіи о народномъ здравіи; 3) въ принятіи мѣръ противъ эпизоотическихъ болѣзней; 4) въ составленіи судебно-медицинскихъ актовъ *). И ни одна изъ этихъ задачъ не была выполнена Врачебными Управами. Да и не могли онѣ быть выполнены по невозможности одному врачу удовлетворять потребности цѣлаго, иногда весьма обширнаго и густо населеннаго, уѣзда съ 200 т.—300 т. жителей. Эпидеміи и эпизоотіи возникали заразъ въ нѣсколькихъ, отдаленныхъ одинъ отъ другаго, углахъ уѣзда и врачу, даже при всемъ его желаніи исполнить свою обязанность, не представлялось физической возможности быть въ одно и тоже время въ разныхъ концахъ. Большею частью врачи пріѣзжали на мѣсто уже по прекращеніи болѣзни, совершая, такимъ образомъ, безполезную и убыточною для казны прогулку по уѣзду. Не въ лучшемъ положеніи находилось и производство судебно-медицинскихъ слѣдствій, возникавшихъ нерѣдко по прошествіи уже весьма значительнаго времени, что затрудняло самое изслѣдованіе, а иногда уничтожало даже всякую возможность онаго. Другая сторона дѣятельности врачебныхъ учрежденій губерніи,—оспопрививаніе,—выражалась въ цифрахъ, которымъ никто не вѣрилъ, начиная съ тѣхъ, кто представлялъ ихъ, до тѣхъ, кому онѣ представлялись, но которые, тѣмъ не менѣе, въ опредѣленные сроки аккуратно препровождались по назначенію. А между тѣмъ для руко-

*) Св. Зак. Т. XIII Уст. Врач. ст. 23—48.

водства этимъ дѣломъ въ каждой губерніи кромѣ Врачебныхъ Управъ считались еще, на бумагѣ только, Губернскій и нѣсколько Уѣздныхъ Оспенныхъ Комитетовъ, обязанность которыхъ заключалась въ распространеніи оспопрививанія и въ наблюденіи за нимъ.

Также номинально было существованіе другихъ Комитетовъ— Народнаго Здравія. Они были, также какъ и Оспенные, Губернскіе и Уѣздные, и одного съ ними состава *). Никогда не исполнявшаяся цѣль ихъ заключалась въ предотвращеніи всего, что можетъ вредить народному здравію и въ прекращеніи развивающихся эпидемическихъ и эпизоотическихъ болѣзней **).

Составляя отдѣльное въ губерніи учрежденіе, Врачебныя Управы никогда не пользовались полною самостоятельностью, а состояли въ ближайшей зависимости отъ Губернатора и Губернскаго Правленія, имѣвшихъ, по закону, право обращаться къ нимъ съ указами.

Такая зависимость обусловливалась самымъ родомъ подвѣдомственныхъ Управѣ дѣлъ — судебно-медицинскихъ, по охраненію народнаго здравія и принятію мѣръ противъ распространенія болѣзней и падежей и т. п., требующихъ не только спеціально врачебныхъ, но и общихъ административно-полицейскихъ соображеній и мѣропріятій.

При такихъ условіяхъ Врачебная Управа давно уже приняла общій канцелярскій типъ и исключительно почти занималась только *отпискою* высшимъ инстанціямъ да безцѣльными запросами низшимъ. Медицинскимъ Департаментомъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ обращено было вниманіе на такое несоотвѣтственное цѣли состояніе врачебной части и составлялись предположенія съ цѣлью направить на должный путь столь важный предметъ, какъ охраненіе народнаго здравія. Изъ возникавшихъ по этому поводу предположеній за-

---

*) Оспенные Комитеты, учрежденные для распространенія оспопрививанія, состояли подъ предсѣдательствомъ Губернатора изъ Вице-Губернатора, Губернскаго Предводителя, Предсѣдателя Казенной Палаты, Управляющаго Палатою Государственныхъ Имуществъ, Инспектора Врачебной Управы, Члена отъ мѣстнаго духовенства, Городскаго Головы и еще одного Члена отъ почетнаго купечества, по избранію общества. Уѣздный Комитетъ состоялъ изъ Уѣзднаго Предводителя, Городничаго, Благочиннаго, Исправника, Окружнаго Начальника, Уѣзднаго Врача, Городскаго Головы и одного изъ почетныхъ купцовъ.

**) Св. Зак. Т. XIII Уст. Врач. ст. 836—839.

служиваетъ особеннаго вниманія мысль объ учрежденіи въ губернскихъ городахъ, вмѣсто Врачебныхъ Управъ, Медицинскихъ Совѣтовъ, членами которыхъ должны были бы считаться всѣ наличные въ городѣ врачи, служащіе и не служащіе, всѣхъ вѣдомствъ. Такой Совѣтъ, не имѣя бюрократическихъ недостатковъ Врачебныхъ Управъ, могъ бы стать дѣятельнымъ проводникомъ выработываемыхъ наукою началъ и вмѣстѣ былъ бы самымъ компетентнымъ и безпристрастнымъ судьею сомнительныхъ судебно-медицинскихъ и другихъ, подобнаго же рода, случаевъ. — Въ нѣсколько измѣненномъ видѣ мысль о Медицинскомъ Совѣтѣ примѣнена Временными Правилами *).

Въ 1859 г., при разработкѣ вопроса о преобразованіи губернскихъ учрежденій возникла мысль соединить въ Губернскомъ Правленіи всѣ учрежденія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, и въ томъ числѣ Врачебную Управу съ Комитетами Оспенныхъ и Народнаго Здравія **). Но пока разсматривались въ Коммисіи разныя по этому предмету предположенія, въ 1861 г., вслѣдствіе представленія Кіевскаго Генералъ-Губернатора Князя Васильчикова, въ трехъ ввѣренныхъ его управленію губерніяхъ, Врачебная Управа была присоединена къ Губернскому Правленію на правахъ Отдѣленія. Съ введеніемъ въ 1865 году Временныхъ Правилъ, Врачебныя Управы во всѣхъ губерніяхъ присоединились къ Губернскимъ Правленіямъ ***).

Присоединеніе строительной части къ Губернскому Правленію. Одновременно съ тѣмъ состоялось и присоединеніе къ Губернскому Правленію Строительныхъ и Дорожныхъ Коммисій, находившихся до тѣхъ поръ въ вѣдомствѣ Главнаго Управленія Путей Сообщенія и Публичныхъ зданій.

Мысль о присоединеніи была заявлена самимъ Главноуправляющимъ, по соглашенію его съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Мѣстное завѣдываніе ****) дорожною и строительною частями принадлежало сначала особымъ Экспедиціямъ Казенныхъ Палатъ *****). За-

---

*) Временныя правила Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 7, стр. 35, п. 7.

**) Проектъ. Т. С. Милютина Мат. Ком., Отд. Адм., ч. 1, Отд. 5, стр. 19, п. 3, 4, 5, 7, 11, 17.

***) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 4, стр. 31, п. 1.

****) Начало Главному Управленію Путями Сообщенія было положено въ 1798 году, когда былъ учрежденъ на правахъ коллегіи Департаментъ Водяной Коммуникаціи, къ которому потомъ присоединены были части дорожная и строительная.

*****) 1-е П. С. З. № 15.141.

тѣмъ, по учрежденіи Министерствъ (въ 1806 году), постройка и содержаніе казенныхъ публичныхъ зданій въ государствѣ поступили первоначально въ вѣдѣніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по Департаменту Государственнаго Хозяйства и Публичныхъ Зданій *). Въ губерніяхъ Строительныя Экспедиціи были подчинены Губернскому Правленію. Въ 1832 году Строительныя Экспедиціи были преобразованы въ Строительныя Коммисіи, состоявшія подъ предсѣдательствомъ Начальника Губерніи, изъ Ассесора, Губернскаго Архитектора и его помощника **). Въ этомъ составѣ Строительная часть поступила въ вѣдѣніе Главнаго Управленія Путей Сообщенія и Публичныхъ зданій. Въ 1849 г. Строительныя Коммисіи были преобразованы въ Строительныя и Дорожныя Коммисіи ***). Постоянное расширеніе круга дѣйствій этихъ Коммисій по искуственной и хозяйственной частямъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ по отчетности денежной и технической заставило Правительство въ 1854 г. измѣнить штаты ихъ въ слѣдующемъ видѣ: подъ предсѣдательствомъ Начальниковъ Губерній Коммисіи составлены изъ Непремѣнныхъ Членовъ Общаго Присутствія ****): Штабъ-офицера Корпуса Инженеровъ Путей Сообщенія, гражданскаго чиновника, Губернскаго Архитектора, Губернскаго Землемѣра и Депутата отъ Дворянства. Для производства работъ положены Оберъ-офицеръ Путей Сообщенія и Архитекторъ съ помощниками. Въ томъ же 1854 году были сдѣланы нѣкоторыя исправленія въ Положеніи о Коммисіи.

Отдѣльное существованіе Строительныхъ и Дорожныхъ Коммисій въ выше показанномъ составѣ не привело на практикѣ къ хорошимъ последствіямъ. Прежде всего такое отдѣльно положеніе ихъ вовсе не оправдывалось объемомъ ихъ дѣятельности, такъ какъ *расходы на содержаніе этихъ учрежденій составляли до ²/₃ общей суммы производимыхъ ими работъ.* Затѣмъ, завѣдываніе дорожною частью, отправляемою почти исключительно натурою, не имѣло на практикѣ никакого значенія. Далѣе, излишество стѣснительныхъ для всѣхъ формальностей при производ-

*) 1-е П. С. З. № 22.114.

**) Дѣло Госуд. Сов. по Деп. Экон. 1864 г. № 355, стр. 1 на оборотѣ.

***) Id. стр. 35 на обор.

****) Id. стр. 5.

ствѣ работъ и въ особенности при разрѣшеніи частныхъ построекъ при ограниченности правъ Коммисіи, почему она часто должна была обращаться въ центральное учрежденіе по утвержденію проектовъ,— возбуждало безчисленныя на нее жалобы за медленность, проволочки и т. п. Свидѣтельство членами одного и того же учрежденія работъ другъ друга, равно какъ и распоряженіе хозяйственною частью по производству работъ служило предметомъ частыхъ пререканій съ разными вѣдомствами и общественными учрежденіями. Наконецъ, при всѣхъ вышеизъясненныхъ неудобствахъ, Коммисіи не имѣли надлежащаго надзора за своими дѣйствіями, такъ какъ Предсѣдатель ея, Губернаторъ, по роду своихъ обязанностей отвлекаемый безпрестанно другими дѣлами, не могъ ежедневно присутствовать въ Коммисіи.

При такихъ условіяхъ возникъ въ 1863 г., по инпціативѣ Главноуправляющаго Путями Сообщеніями и Публичными Зданіями, вопросъ о передачѣ Строительныхъ Коммисій, а равно и главнаго завѣдыванія этою частью въ вѣдомство Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. *) Еще до окончательнаго заключенія по этому дѣлу состоялась, по всеподданнѣйшему докладу Главноуправляющаго Государю Императору, 20 Декабря 1863 г., передача въ вѣдѣніе Губернскихъ Правленій арестантскихъ ротъ гражданскаго вѣдомства, находившихся дотолѣ въ распоряженіи Строительныхъ и Дорожныхъ Коммисій. Присоединеніе къ Губернскимъ Правленіямъ послѣднихъ состоялось по Высочайше утвержденному 29 Октября 1864 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта. Для завѣдыванія Строительною и Дорожною частями въ губерніяхъ вмѣсто Строительныхъ и Дорожныхъ Коммисій учреждались при Губернскихъ Правленіяхъ Строительныя Отдѣленія, подъ управленіемъ Губернскаго Инженера, состоящаго Членомъ Общаго Присутствія Губернскаго Правленія наравнѣ съ Совѣтниками **). Въ помощь ему назначенъ Губернскій Архитекторъ съ правомъ совѣщательнаго голоса въ Общемъ Присутствіи по дѣламъ касающимся строительной части. Сверхъ того при Отдѣленіи положены младшій Инженеръ и Архитекторъ, нѣсколько дополнительныхъ техниковъ и Секретарь. Изъ дѣлъ, производимыхъ

*) Id. стр. 36—38.

**) Id. стр. 120—127 Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1. Отд. 7, стр. 12, 18 и 34.

Строительнымъ Отдѣленіемъ въ Общее Присутствіе должны вноситься только тѣ, которыя касаются не одной искуственной, но вмѣстѣ и хозяйственной части. Для разсмотрѣнія же техническихъ вопросовъ, въ случаѣ надобности, составляется особое Присутствіе изъ наличнаго числа техниковъ Строительнаго Отдѣленія.

Хозяйственная часть отдѣлена отъ вѣдѣнія Строительнаго Отдѣленія и сосредоточена, по принадлежности, въ хозяйственныхъ учрежденіяхъ, завѣдывающихъ непосредственно общественными интересами. Обязанности Строительныхъ и Дорожныхъ Коммисій по устройству и содержанію дорогъ, мостовъ и переправъ, переданы въ завѣдываніе Губернскихъ и Уѣздныхъ Земскихъ Учрежденій. Строительныя Отдѣленія Губернскаго Правленія разсматриваютъ проекты и смѣты на всякую сумму, представляя ихъ въ подлежащихъ случаяхъ на утвержденіе Губернатора.

Присоединеніе межевой части къ Губернскому Правленію. Законодательныя преобразованія послѣдняго времени, Положеніе 19 Февраля 1861 г. о крестьянской реформѣ и Высочайше утвержденныя 29-го Сентября 1862 года начала для преобразованія судопроизводства выдвинули на очередь и дѣло преобразованія межевой части, находившейся до тѣхъ поръ въ совершенно хаотическомъ состояніи.

Въ старину межеваніе происходило у насъ по правиламъ *сошнаго письма* и *писцовымъ наказамъ* *). Основаніе же всѣхъ существующихъ узаконеній составляетъ инструкція для межеванія 1754 года и 1766 года. До того времени межеваніе находилось въ крайне запутанномъ положеніи и главныя неудобства тогдашнихъ порядковъ въ этомъ дѣлѣ заключались въ томъ, что въ лицѣ межевщика смѣшивалась исполнительная власть съ судебною. Размежеваніе не было простымъ опредѣленіемъ правъ поземельной собственности, для котораго свидѣтельство межевщика считалось достаточнымъ доказательствомъ. Приказъ Помѣстныхъ Вотчинныхъ Дѣлъ и потомъ замѣнившая его Коллегія были тутъ не причемъ. Межевщиковъ—судей, разумѣется, не всегда безпристрастныхъ, выгоняли кольями, а суды наполнялись тяжебными дѣлами. Инструкціи 1754 года, а затѣмъ 1766 г. измѣнили положеніе дѣла. Въ послѣдней изъ нихъ дѣйствительное и без-

---

*) Дѣло Госуд. Сов. по Деп. Зак. 1867 г., № 175. стр. 46 и слѣд.

спорное владѣніе въ тѣхъ предѣлахъ, въ которыхъ оно находилось въ 1765 г., признано основаніемъ законности этого владѣнія. И затѣмъ при введеніи Генеральнаго размежеванія, отстранена уже была всякая мысль о повѣркѣ правъ на владѣніе съ разными актами. Главная цѣль Генеральнаго Межеванія заключалась въ опредѣленіи постоянныхъ границъ частной поземельной собственности. Съ этою же цѣлью было введено одновременно съ Генеральнымъ и *Когитное Специальное* межеванія. Генеральное размежеваніе, по недостатку средствъ, производилось постепенно. Главнымъ его началомъ было *полюбовное* разрѣшеніе спорныхъ дѣлъ; *принудительная система* была совершенно отвергнута. Въ Генеральномъ Межеваніи былъ одинъ существенный, хотя и неизбѣжный по тому времени и при тогдашнихъ межевыхъ средствахъ, недостатокъ. Не было установлено, чтобы не производилось произвольнаго, безъ соблюденія всякихъ правилъ, раздробленія обведенныхъ Генеральнымъ Межеваніемъ участковъ, а съ обозначеніемъ границъ на планѣ. Послѣдовавшее раздробленіе дачъ, при недостаткѣ такого закона привело въ 1806 г. къ учрежденію *Специальнаго* Межеванія посредствомъ составленія *полюбовныхъ* сказокъ Уѣзднымъ Судомъ чрезъ *Уѣздныхъ Землемѣровъ* *). Они были первымъ постояннымъ мѣстнымъ межевымъ учрежденіемъ. Въ 1828 г. установленъ еще особый видъ межеванія подъ надзоромъ Губернскаго Правленія. Наконецъ въ 1836 г. Правительство приступило къ общему специальному размежеванію **) для дачъ общаго и черезполоснаго владѣнія и для разбора дѣлъ по наслѣдственнымъ раздѣламъ и другимъ видамъ отчужденія собственности. Съ этою цѣлью по всѣмъ генерально обмежеваннымъ губерніямъ (30) были открыты, *подъ руководствомъ Губернаторовъ*, Комитеты для собранія подробныхъ свѣдѣній о всѣхъ земляхъ общаго и чрезполоснаго владѣнія и для начертанія новыхъ, болѣе согласныхъ съ мѣстными условіями, правилъ специальнаго межеванія. Губернаторы должны были представить свѣдѣнія и проекты въ Министерство Юстиціи съ своимъ заключеніемъ. Но только въ 1839 г. Правительство могло приступить къ самому дѣлу. Были открыты

---

*) Св. Зак. Межев. Разд. VI ст. 751—771.

**) Дѣло Госуд. Сов. Iд. стр. 51 и сл.

въ каждой губерніи Посредническія Коммисіи, а въ каждомъ уѣздѣ назначено по одному или нѣсколько Посредниковъ Полюбовнаго Размежеванія. При Коммисіяхъ состояли Землемѣры. Съ этого времени частное *Спеціальное* Межеваніе обратилось въ *общее*. Хотя помѣщики еще прежде обязывались согласиться между собою въ теченіи трехъ лѣтъ и хотя для Посредническихъ Коммисій былъ назначенъ только двухълѣтній срокъ,—но, по невозможности размежевать до 100.000 дачъ въ такое короткое время, этотъ срокъ, отъ времени до времени, отдалялся и наконецъ, указомъ 12 Іюля 1859 г., Посредническія Коммисіи были обращены *въ безсрочныя, постоянныя*. Для болѣе успѣшнаго производства Спеціальнаго Межеванія были приняты даже понудительныя мѣры. Въ 1853 г. были изданы правила судебнаго межеваго разбирательства, по которымъ дѣла уклонявшихся или растягивавшихъ межеваніе своихъ земель передавались въ Уѣздные Суды.

Законодательныя преобразованія послѣдняго времени и прежде всего крестьянская реформа, по необходимости, должны были коснуться и межевой части. Въ Коммисіи о губернскихъ и уѣздныхъ Учрежденіяхъ еще въ 1860 году было высказано предположеніе о присоединеніи межевой части, въ видѣ особаго отдѣленія, къ Губернскому Правленію. Но это предположеніе оставалось не выполненнымъ до введенія судебной реформы, еще быстрѣе подвинувшей дѣло устройства межевой части.

Для согласованія межеваго судопроизводства съ новыми началами общаго порядка судоустройства и судопроизводства, была составлена, по Высочайшему повелѣнію, особая Коммисія *) подъ предсѣдательствомъ Члена Государственнаго Совѣта Буткова. Въ руководство этой Коммисіи даны были слѣдующія главныя начала: 1) чтобы судебная часть межеваго дѣла была отдѣлена отъ исполнительной; 2) чтобы она была устроена, примѣняясь къ главнымъ началамъ общаго преобразованія судебной части и 3) чтобы при устройствѣ технической части была устранена существующая теперь излишняя централизація межевыхъ чиновъ въ Москвѣ, на сколько это необходимо для удобнѣйшаго удовлетворенія потребностямъ межеванія въ

*) II. стр. 2—7, 12—23.

губерніяхъ. По первоначальному проекту, выработанному этою Коммисіею предполагалось, за отнесеніемъ судебной части межеваго дѣла въ вѣдѣніе судебныхъ установленій, учредить въ каждой губерніи, для исполнительной части по межевымъ дѣламъ, Межевыя Конторы (съ Управляющимъ, двумя Помощниками, Ревизорами и техниками исполнителями), подчинивъ ихъ вѣдѣнію центральнаго межеваго управленія, входящаго, на правахъ Департамента, въ составъ Министерства Юстиціи. Но вмѣсто образованія особыхъ Межевыхъ Конторъ, признано было болѣе удобнымъ сосредоточить завѣдываніе исполнительною частію межеваго дѣла въ особомъ Межевомъ Отдѣленіи Губернскаго Правленія. Въ этомъ смыслѣ составленъ былъ Управляющимъ Межевымъ Корпусомъ проектъ временныхъ правилъ *) для тѣхъ мѣстностей, гдѣ будутъ введены новыя судебныя учрежденія. На основаніи этихъ правилъ, на обязанности Губернскаго Правленія по спеціальному Межевому Отдѣленію онаго, возлагались дѣла, находившіяся прежде въ вѣдѣніи Уѣздныхъ Судовъ: по засвидѣтельствованію и утвержденію полюбовныхъ сказокъ, по наблюденію за производствомъ спеціальнаго размежеванія и нѣкоторыя другія. Съ передачею этихъ обязанностей, а равно и межевыхъ книгъ и плановъ, находившихся въ архивахъ Уѣздныхъ Судовъ и Гражданскихъ Палатъ, въ вѣдѣніе Губернскихъ Правленій, всѣ распорядительныя и исполнительныя дѣйствія по этимъ предметамъ возлагались на Губернскаго Землемѣра по Губернской Чертежной, которой въ Губернскомъ Правленіи предоставлялось такое же положеніе, какое, по Высочайше утвержденнымъ 8 Іюля 1865 года, Временнымъ Правиламъ, присвоено частямъ Врачебной и Строительной. Въ Губернской Чертежной, въ помощь Губернскому Землемѣру, назначенъ Дѣлопроизводитель Чертежной и техникъ для завѣдыванія храненіемъ межевыхъ книгъ и плановъ. На такихъ основаніяхъ состоялось, въ 1868 году, присоединеніе къ Губернскому Правленію и межевой части **).

Въ виду того обстоятельства, что разсмотрѣніе въ законодательномъ порядкѣ проектовъ о судебной реформѣ и посте-

---

*) Id. стр. 76—83.

**) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. X, стр. 42.

ненное введеніе ихъ въ дѣйствіе потребуютъ значительнаго времени, представлялось неотложнымъ приведеніе губернскихъ учрежденій въ болѣе соотвѣтственное ихъ цѣли и современнымъ нуждамъ положеніе. Въ этихъ видахъ признавалось полезнымъ приступить къ составленію по крайнѣй мѣрѣ временныхъ правилъ, въ основаніе которыхъ можно было бы принять Высочайше одобренныя начала, дѣйствовавшія уже съ полнымъ успѣхомъ въ Кіевскомъ генералъ-губернаторствѣ и въ Лифляндской губерніи. Такимъ образомъ, временными правилами предполагалось сдѣлать только нѣкоторыя улучшенія въ устройствѣ губернскихъ учрежденій вѣдомства Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, не касаясь ихъ круга дѣятельности, предметовъ вѣдомства и обязанностей.

Въ представленной по сему предмету изъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ Государственный Совѣтъ запискѣ *), послѣ указаній на необходимость введенія Временныхъ Правилъ и на установившійся ходъ реформы въ Кіевскомъ генералъ-губернаторствѣ, разсматривается неудовлетворительное состояніе Губернскихъ Правленій въ двухъ отношеніяхъ: въ отношеніи дѣлопроизводства и содержанія чиновниковъ. Хотя реформою 1845 года и сдѣлано значительное упрощеніе въ дѣлопроизводствѣ сравнительно съ положеніемъ 1837 г., за всѣмъ тѣмъ все еще оставалось много излишнихъ формальностей, такъ, напримѣръ, коллегіальное производство многихъ распорядительныхъ дѣлъ, рѣшаемыхъ по личному усмотрѣнію Губернатора, а равно и нѣкоторыхъ исполнительныхъ, по коимъ, по самому закону, разсужденія Присутствія считались излишними. Содержаніе чиновниковъ Губернскаго Правленія оставалось съ 1845 года все одно и тоже, тогда какъ въ теченіе этихъ 20 лѣтъ цѣнность всѣхъ жизненныхъ потребностей увеличилась вдвое. Почти по всѣмъ другимъ вѣдомствамъ были лучшіе штаты, а съ усиленіемъ штатовъ уѣздныхъ полицій выходила та несообразность, что Помощникъ Исправника получалъ жалованья болѣе Совѣтника Губернскаго Правленія. Такія условія неминуемо должны были произвести упадокъ духа и дѣятельности самыхъ учрежденій.

---

*) Мат. Ком. Ог. Адм., ч. Отд. 7, стр. 1—17.

Для устраненія замѣченныхъ выше неудобствъ въ дѣлопроизводствѣ предполагалось ограничить коллегіальное производство одними судебными дѣлами, а изъ распорядительныхъ оставить коллегіальное производство только для самыхъ важныхъ: 1) для всѣхъ окончательныхъ распоряженій, ограничивающихъ чьи-либо права по имуществу, 2) для дѣлъ, сопряженныхъ съ казеннымъ интересомъ или касающихся благосостоянія губерніи или отдѣльныхъ обществъ и 3) для всѣхъ дѣлъ, разсмотрѣніе которыхъ въ Общемъ Присутствіи самъ Губернаторъ признаетъ необходимымъ. Притомъ, въ видахъ упрощенія канцелярскихъ обрядовъ признавалось полезнымъ утвердить законодательнымъ порядкомъ однѣ общія начала внутренняго дѣлопроизводства, предоставивъ подробнѣйшее развитіе ихъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ. Затѣмъ, предполагалось упразднить 1) должности Секретарей отдѣленій, и замѣнить ихъ Столоначальниками съ переименованіемъ послѣднихъ въ Дѣлопроизводителей, 2) упразднить ревизіонный столъ и 3) должность Казначея, которую предполагалось соединить съ должностью Экзекутора. Произшедшими отъ такихъ сокращеній сбереженіями предполагалось усилить содержаніе остальныхъ чиновъ.

По Канцеляріи Губернатора, за отчисленіемъ производства многихъ предметовъ въ подлежащія учрежденія и за уменьшеніемъ съ переходомъ слѣдственной части изъ административнаго вѣдомства въ судебное, числа чиновниковъ особыхъ порученій, также предполагалось сдѣлать сбереженіе и увеличеніе содержанія остающимся.

Для устраненія неудобства отъ раздробленности административныхъ учрежденій вѣдомства Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, предположено соединить ихъ въ одно общее Губернское Управленіе, по примѣру, сдѣланному въ Кіевскомъ Генералъ-Губернаторствѣ, причемъ Коммисія Народнаго Продовольствія съ Губернскимъ Присутствіемъ о Земскихъ Повинностяхъ подлежали упраздненію по случаю преобразованія земско-хозяйственнай части.

На такихъ основаніяхъ составлены дѣйствующія донынѣ (въ 45 губерніяхъ и въ Бессарабской области) Временныя Правила и новые штаты объ устройствѣ Губернскихъ Правленій и Губернаторскихъ Канцелярій *)

---

*) Id. стр. 34—41.

При разсмотрѣніи проекта Временныхъ Правилъ, онъ подвергся нѣкоторымъ, незначительнымъ, впрочемъ, измѣненіямъ, и затѣмъ, по Высочайше утвержденному 17 Ноября 1865 года, мнѣнію Государственнаго Совѣта былъ введенъ въ дѣйствіе *)

Въ послѣдовавшемъ за крестьянскою реформою ряду преобразованій и мѣропріятій по всѣмъ отраслямъ государственнаго управленія весьма опредѣленно выражается, между прочимъ, одновременное и равномѣрное стремленіе Правительства къ тремъ главнымъ цѣлямъ, преподаннымъ ему Верховною волею Государя,—къ окончательному отдѣленію отъ администраціи несвойственныхъ характеру ея дѣятельности дѣлъ земскаго хозяйства и судебныхъ, сгруппированныхъ въ совершенно самостоятельныя учрежденія съ примѣненіемъ къ нимъ начала самоуправленія, къ сосредоточенію разрозненныхъ органовъ одной и той же административной власти и къ согласованію дѣятельности ея мѣстныхъ органовъ съ органами суда и земства. Въ отношеніи объединенія административныхъ учрежденій, направленіе Правительства очень ясно выразилось: 1) въ первыхъ же дѣйствіяхъ Высочайше утвержденной, подъ предсѣдательствомъ Тайнаго Совѣтника Милютина, Коммисіи о преобразованіи губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій **), которою было составлено два проекта—(Тайнаго Совѣтника Милютина и Дѣйствительнаго Статскаго Совѣтника Гирса) ***) Министерства въ смыслѣ объединенія губернскихъ учрежденій вѣдомства Внутреннихъ Дѣлъ, 2) въ Высочайше утвержденномъ проектѣ Кіевскаго Генералъ Губернатора Князя Васильчикова ****); 3) въ передачѣ въ вѣдѣніе Губернскихъ Правленій арестантскихъ ротъ гражданскаго вѣдомства *****); 4) въ введеніи въ 1865 году Временныхъ Правилъ ******); 5) въ присоединеніи къ Губернскимъ Правленіямъ частей врачебной, строительной и межевой; 6) въ передачѣ въ вѣдѣніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ центральнаго управленія строительной и дорожной частями, а также и учрежденій упразднен-

*) Id. стр. 41.
**) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 5, стр. 18—25.
***) Id. стр. 69—77.
****) Мат. Ком. Отд. Адм. Отд. 4.
*****) Id. Отд. 7, стр. 12.
******) Id. Отд. 7, стр. 34—41.

наго Министерства Почтъ и Телеграфовъ *), 7) въ Высочайше утвержденныхъ 20 Ноября 1864 года Судебныхъ Уставахъ, по которымъ возложено на Губернскія Правленія заключать постановленія о преданіи суду за преступленія по должности должностныхъ лицъ всѣхъ административныхъ вѣдомствъ, опредѣляемыхъ губернскими и равными имъ властями **); 8) въ передачѣ главнаго наблюденія за рекрутскими наборами отъ Предсѣдателя Казенной Палаты Вице-Губернатору и, наконецъ, 9) въ учрежденіи при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ одного оффиціальнаго органа для всѣхъ вѣдомствъ—Правительственнаго Вѣстника ***).

Изъ этого перечня видно, что объединяющее, въ смыслѣ подчиненія общему надзору Губернатора, направленіе Правительства касалось всѣхъ Министерствъ, имѣющихъ подвѣдомственныя имъ административныя учрежденія въ губерніи. По самымъ положительнымъ образомъ такое направленіе выразилось въ постановленіи Комитета Министровъ 22 Іюля 1866 года, по которому расширены права Губернаторовъ по наблюденію за чинами всѣхъ частей губернской администраціи. Хотя это постановленіе было, повидимому, прямымъ слѣдствіемъ Высочайшаго рескрипта на имя Предсѣдателя Комитета Министровъ Князя Гагарина, но оно находится также въ непосредственной связи съ возникшимъ еще при введеніи судебной реформы вопросомъ объ упраздненіи прокурорскаго надзора и о замѣнѣ его какимъ-либо другимъ надзоромъ, собственно надъ административными учрежденіями ****).

По дѣйствовавшимъ при введеніи судебной реформы законамъ главная обязанность Прокуроровъ заключалась въ надзорѣ за порядкомъ производства дѣлъ *****), въ мѣстахъ губернскихъ, т. е. въ просмотрѣ журналовъ всѣхъ присутственныхъ мѣстъ, въ предложеніи, въ случаѣ несогласія, своихъ мнѣній, въ отвращеніи всякой медленности въ производствѣ дѣлъ и въ побужденіи къ безостановочному рѣшенію ихъ. Сверхъ того на Прокурора возлагались еще многія другія обязанности: участіе въ освидѣтельствованіи сума-

*) Id. Отд. X, стр. 42.

**) Уст. Уголов. Судопр. ст. 1088.

***) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. X, стр. 41.

****) Вопросъ о томъ былъ возбужденъ въ первый разъ еще въ Коммисіи о преобразованіи Губернскихъ и Уѣздныхъ Учрежденій.

*****) Св. Зак. т. II, ч. 1, ст. 2.464—2.508.

сшедшихъ, въ продажѣ недвижимыхъ имуществъ съ публичнаго торга, въ присутствіяхъ въ Комитетѣ Земскихъ Повинностей, въ Коммисіи Народнаго Продовольствія, въ Тюремномъ Комитетѣ, въ Губернскомъ, Рекрутскомъ и по крестьянскимъ дѣламъ Присутствіяхъ, въ наблюденіи за исполненіемъ законовъ о подсудности и разрѣшеніи возникающихъ по сему сомнѣній, въ представленіи Общему Присутствію Губернскаго Правленія и Палатъ заключеній по законодательнымъ вопросамъ, въ присутствіи при дворянскихъ и городскихъ собраніяхъ для разъясненія законовъ въ случаѣ сомнѣній, въ охраненіи пользъ казны, въ участіи въ свидѣтельствѣ казенныхъ суммъ и и имуществъ, въ присутствіи при производствѣ торговъ и подрядовъ, въ попеченіи о содержащихся подъ стражею, въ ходатайствѣ въ судебныхъ мѣстахъ по дѣламъ казны и лицъ, не пользующихся полною гражданскою правоспособностію, въ обнаруженіи преступленій и проч.

Изъ подробнаго разсмотрѣнія каждаго рода этихъ обязанностей нельзя не придти къ убѣжденію, что отчетливое и добросовѣстное исполненіе всего, что было возложено на Прокурора превышало силы одного человѣка.

Самая главная и наиболѣе обременительная обязанность лицъ прокурорскаго надзора заключалась въ просмотрѣ журналовъ всѣхъ присутственныхъ мѣстъ. Въ каждомъ изъ этихъ журналовъ помѣщалось по нѣсколько постановленій, и всѣ эти постановленія должны были провѣряться Прокуроромъ, обязаннымъ, въ случаѣ ихъ неправильности, изложить свое мнѣніе (опротестовать). Но если въ каждомъ изъ губернскихъ присутственныхъ мѣстъ труды по сосоставленію журналовъ возлагались на нѣсколькихъ дѣлопроизводителей, если разсмотрѣніемъ каждаго дѣла занимались различныя лица, то очевидно, что не представлялось никакой физической возможности заняться одному лицу тѣмъ, что было дѣломъ многихъ и притомъ спеціально знакомыхъ съ извѣстнаго рода дѣломъ лицъ.

По всѣмъ этимъ причинамъ Министръ Юстиціи Замятнинъ предполагалъ два рода измѣненій въ дѣйствующихъ законахъ о прокурорскомъ надзорѣ *): 1) относительно немедленнаго,

*) Дѣло Госуд. Сов. по Деп. Зак. 1865 г. № 3, стр. 43—117.

независимо отъ осуществленія судебной реформы, освобожденія Губернскихъ Прокуроровъ отъ нѣкоторыхъ изъ лежавшихъ на нихъ въ то время обязанностей и 2) относительно отмѣны прокурорскаго надзора по несудебнымъ дѣламъ, вслѣдствіе введенія въ дѣйствіе Судебныхъ Уставовъ 20 Ноября 1864 года.

Немедленное освобожденіе Прокуроровъ отъ нѣкоторыхъ обязанностей, не ожидая осуществленія судебной реформы, вызывалось, съ одной стороны, самою массою и разнородностью ихъ занятій, а съ другой—необходимостью сосредоточить ихъ дѣятельность на дѣлахъ судебныхъ ввѣренныхъ исключительному ихъ наблюденію. На основаніи Высочайше утвержденныхъ 7-го Марта 1866 года, вслѣдствіе представленія Министра Юстиціи, мнѣніемъ Государственнаго Совѣта, правилъ, изъ обязанностей лицъ прокурорскаго надзора собственно по несудебнымъ дѣламъ оставлены за ними только нѣкоторыя главнѣйшія, какъ напримѣръ: просмотръ постановленій Губернскаго Правленія по сомнѣніямъ, возникающимъ въ низшихъ присутственныхъ мѣстахъ о порочныхъ людяхъ, по наложенію административныхъ взысканій на должностныхъ лицъ, внезапное освидѣтельствованіе казначействъ тѣхъ установленій, гдѣ хранятся общественныя суммы, участіе въ засѣданіи Попечительныхъ о Тюрьмахъ Комитетахъ и ихъ Отдѣленіяхъ, право предлагать о возстановленіи нарушеннаго порядка подсудности и предѣловъ власти, сообщеніе заключеній по сомнѣнію въ законахъ и присутствіе по этимъ случаямъ въ Общемъ Собраніи Губернскаго Правленія и Палатъ, присутствіе на дворянскихъ и городскихъ собраніяхъ и надзоръ за тюремными дѣлами.

При обсужденіи вопроса о совершенномъ упраздненіи прокурорскаго надзора за несудебными дѣлами въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ будутъ введены новыя судебныя учрежденія, возникло въ Государственномъ Совѣтѣ предположеніе о замѣнѣ прокурорскаго надзора за дѣлами административными какимъ-либо другимъ надзоромъ. Это предположеніе было передано на разсмотрѣніе подлежащихъ Министровъ *).

*) Id. Мнѣн. Госуд. Сов. 3 Янв. 1866 г. стр. 190—195.

Но прежде, чѣмъ вопросъ этотъ могъ быть подвергнутъ окончательному разсмотрѣнію, послѣдовалъ 13 Марта того же года извѣстный Высочайшій рескриптъ на имя Предсѣдателя Комитета Министровъ Князя Гагарина о главныхъ началахъ, которыми должны руководствоваться Министры и Главноуправляющіе отдѣльными частями при управленіи ввѣренными имъ вѣдомствами. Поводомъ къ рескрипту послужило прискорбное событіе, вызвавшее со всѣхъ концевъ Россіи вѣрноподданническія заявленія. Указавъ на корень зла, рескриптъ обращаетъ вниманіе на надлежащее направленіе воспитанія юношества и на полную неприкосновенность правъ собственности во всѣхъ ея видахъ, опредѣленныхъ Положеніемъ 19 Февраля 1861 года. Къ утвержденію и охраненію сихъ началъ, по словамъ рескрипта должны стремиться всѣ лица, облеченныя правами и несущія обязанности Государственной службы; затѣмъ указывается на содѣйствіе существующихъ въ обществѣ охранительныхъ силъ, которыми начальствующіе должны пользоваться при назначеніи должностныхъ лицъ. Въ заключеніе сказано: «въ этихъ видахъ, согласно всегдашнимъ Моимъ желаніямъ и неоднократно выраженной Мною волѣ, надлежитъ по всѣмъ частямъ управленія оказывать полное вниманіе охраненію правъ собственности и ходатайствамъ, относящимся до пользъ и нуждъ разныхъ мѣстностей и разныхъ частей населенія.

Вслѣдствіе происходившихъ въ особой Коммисіи, 3 Іюня того же года, по поводу этого рескрипта, разсужденій о мѣрахъ, какія было бы полезно принять немедленно для усиленія и поддержанія административной власти, Министры Внутреннихъ Дѣлъ и Государственныхъ Имуществъ и Шефъ Жандармовъ внесли на обсужденіе ея записку съ предложеніемъ цѣлаго ряда мѣръ *), которыя, по ихъ соображеніямъ, казались настоятельно нужными для немедленнаго устройства въ губерніяхъ административно-полицейскаго надзора.

Въ запискѣ доказывалась необходимость, взамѣнъ предполагаемаго упраздненія прежняго надзора Губернскихъ Прокуроровъ и Стряпчихъ, сосредоточить надзоръ за всѣми административными установленіями въ лицѣ Начальника губерніи, но не въ смыслѣ

*) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, отд. VIII стр. 8—14.

чисто бюрократическаго надзора, а съ предоставленіемъ Губернаторамъ способовъ къ устраненію недостатковъ, порализующихъ ихъ правительственную дѣятельность.

Въ этихъ видахъ предлагалось предоставить Губернатору право: 1) производить ревизіи административныхъ учрежденій всѣхъ гражданскихъ вѣдомствъ, кромѣ Почтовыхъ Конторъ, телеграфныхъ учрежденій и Контрольныхъ Палатъ; 2) пріостанавливать исполненіе всякаго распоряженія, сдѣланнаго какимъ-либо мѣстомъ или должностнымъ лицомъ, и предлагать къ исполненію свои распоряженія; 3) опредѣлять и увольнять всѣхъ, до 7 класса включительно, чиновниковъ; по представленію подлежащихъ мѣстныхъ начальствъ, подвергать административному взысканію, привлекать къ суду всѣхъ чиновниковъ, кромѣ начальниковъ управленій и представлять ихъ къ наградамъ; 4) требовать въ свое присутствіе для личныхъ объясненій должностныхъ лицъ всѣхъ вѣдомствъ и даже частныхъ лицъ; 5) закрывать частныя собранія различныхъ общественныхъ клубовъ, артелей и проч.

Комитетъ Министровъ, которому, согласно Высочайшей Его Императорскаго Величества волѣ, передано было на обсужденіе это дѣло, послѣ подробнаго разсмотрѣнія нынѣ дѣйствующихъ законовъ, пришелъ къ заключенію, что приведеніе въ исполненіе изложенныхъ въ запискѣ предположеній, не требуетъ изданія новыхъ законовъ, а лишь подтвержденія о точномъ соблюденіи нынѣ существующихъ *) съ дополненіемъ ихъ нѣкоторыми частными инструкціями и циркулярами подлежащихъ Министерствъ.

Поэтому Комитетъ Министровъ, принявъ высказанныя въ запискѣ предположенія относительно ревизіи Губернаторами присутственныхъ мѣстъ, а равно и относительно вліянія ихъ на личный составъ такихъ учрежденій и т. д., полагалъ возложить на обязанность каждаго Министра составленіе инструкціи о порядкѣ ревизіи Губернаторами губернскихъ и уѣздныхъ установленій и поручить каждому изъ нихъ, по принадлежности, циркулярно подтвердить всѣмъ въ ихъ вѣдомствахъ состоящимъ мѣстамъ и должностнымъ лицамъ, «чтобы всѣ служащія въ губерніи лица, даже не подчи-

*) Id. стр. 25—29.

ненныя въ служебномъ отношеніи Губернатору, не смотря на сравнительное ихъ, по классу должности или по чину, старшинство, ни на особый характеръ служебной дѣятельности, иногда совершенно независимый отъ вліянія административной власти, въ случаѣ ихъ вызова или приглашенія Губернаторомъ, обязаны непремѣнно подчиняться его законнымъ требованіямъ».

Общіе выводы. Вся предъидущая исторія нашихъ мѣстныхъ административныхъ учрежденій приводитъ къ слѣдующимъ заключеніямъ:

1) *Начиная съ Петра I до послѣдняго времени основанія для всѣхъ органическихъ преобразованій нашихъ мѣстныхъ учрежденій заимствовались отъ западныхъ государствъ.* (всѣ реформы Петра I, Екатерины II, Александра I и наконецъ реформы послѣдняго времени *).

2) При такихъ преобразованіяхъ, Правительство постоянно, съ большимъ или меньшимъ успѣхомъ, преслѣдовало слѣдующія цѣли:

развить мѣстныя правительственныя учрежденія на счетъ центральныхъ (административная децентрализація,—первыя реформы Петра I, Учрежденіе о Губерніяхъ Екатерины II, реформы настоящаго времени);

примѣняя притомъ къ мѣстнымъ учрежденіямъ коллегіальную форму (тоже первыя реформы Петра I, Учрежденіе о Губерніяхъ Екатерины II, учрежденіе Государственнаго Совѣта и Комитета Министровъ при Александрѣ I, настоящія земскія и судебныя учрежденія):

освобождая постепенно части судебную и хозяйственную изъ подъ вліянія администраціи (попытки при Петрѣ I, учрежденіе Палатъ Казенной и Судебныхъ при Екатеринѣ II, окончательное отдѣленіе суда и земскаго хозяйства въ настоящее царствованіе);

---

*) Изъ реформъ послѣдняго времени крестьянская и земская имѣли, впрочемъ, во многомъ самостоятельный характеръ.

и вызывая къ жизни элементы самоуправленія (выборные Ландраты, Ландрихтеры и Коммисары Петра I, развитіе сословнаго самоуправленія при Екатеринѣ II и реформы послѣдняго времени крестьянская, земская и судебная);

3. Главными причинами неудобствъ, возникавшихъ съ введеніемъ преобразованій были слѣдующія:

примѣненіе не цѣльныхъ системъ, а отрывковъ изъ законодательствъ различныхъ государствъ, нерѣдко безъ отмѣны прежде дѣйствовавшихъ и новымъ учрежденіямъ уже несоотвѣтственныхъ законовъ (при введеніи Учрежденія о Губерніяхъ не были ни отмѣнены ни согласованы съ нимъ старые Наказы Губернаторамъ; учрежденіе Министерствъ не было согласовано съ Учрежденіемъ о Губерніяхъ; и наконецъ Наказъ Губернаторамъ 1837 года не былъ согласованъ съ учрежденіемъ Министерствъ и съ частными Уставами и т. д).

вслѣдствіе того внесеніе различныхъ началъ въ мѣстныя и центральныя учрежденія безъ взаимнаго согласованія тѣхъ и другихъ между собою (Учрежденіе о Губерніяхъ 1775 года и учрежденіе Министерствъ);

попытки паліятивнаго разрѣшенія второстепенныхъ вопросовъ, не трогая существенныхъ, при отсутствіи въ основаніи прочнаго теоретическаго начала (полстолѣтнее разрѣшеніе вопроса о сокращеніи дѣлопроизводства);

разъединенность въ дѣйствіяхъ центральныхъ, а вслѣдствіе того и въ дѣйствіяхъ мѣстныхъ учрежденій, неравномѣрное распредѣленіе средствъ между ними, стремленіе каждаго изъ нихъ къ расширенію круга своихъ дѣйствій и объема власти и вслѣдствіе того хроническій антагонизмъ между ними (см. записки Балашова, Министра Внутреннихъ Дѣлъ Закревскаго, замѣчанія Министровъ по проекту Графа Перовскаго и объясненія его и т. д,);

примѣненіе коллегіальнаго начала безъ присвоенія коллегіи должной самостоятельности (упадокъ Губернскаго Правленія).

ОТДѢЛЪ II.

УѢЗДНЫЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИЦЕЙСКІЯ УЧРЕЖДЕНІЯ.

ГЛАВА VI.

Уѣздное устройство при Петрѣ I-мъ и по Учрежденію 1775 года.— Состояніе уѣзднаго управленія по введеніи Учрежденія 1775 года.— Вліяніе на уѣздное управленіе учрежденія Министерствъ. — Недостатки Земскихъ Судовъ, зависѣвшіе отъ самаго Учрежденія 1775 года.

Стремленіе Правительства къ правильной организаціи уѣздныхъ учрежденій начинается вмѣстѣ съ Учрежденіемъ о губерніяхъ 1775 г., въ которомъ такое направленіе въ первый разъ выразилось изданіемъ болѣе положительныхъ узаконеній для уѣзднаго устройства.

Принятыя симъ Учрежденіемъ начала почти неизмѣнно сохранились до реформъ послѣдняго времени. Всѣ изданныя въ этотъ промежутокъ узаконенія, не исключая и Положенія о Полиціи 1837 г., не касались существенныхъ основъ Учрежденія 1775 года. Такимъ образомъ въ исторіи нашихъ уѣздныхъ учрежденій, начиная съ реформъ Петра 1-го, замѣчаются, также какъ и въ исторіи губернскихъ учрежденій, двѣ рѣзкія грани: 1) Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г. и 2) преобразованіе уѣзднаго устройства, вызванное реформами настоящаго времени. Соотвѣтственно этимъ двумъ гранямъ и вся исторія уѣздныхъ учрежденій отъ Петра I-го раздѣляется на три періода: 1-й отъ Петра I-го до Учрежденія 1775 г., 2-й отъ Учрежденія 1775 года до реформъ послѣдняго времени, вмѣстѣ съ которыми начинается и 3-й періодъ.

Первый періодъ, по отсутствію правильныхъ началъ въ организаціи уѣзднаго управленія, по безпрестанной перемѣнѣ касающихся этого предмета узаконеній, въ отношеніи уѣзднаго устройства былъ вполнѣ хаотическимъ. Раздѣливъ государство на губерніи, губерніи на провинціи, а провинціи на уѣзды, Петръ I-й не далъ, однако же, вмѣстѣ съ тѣмъ, прочнаго устройства ни одной изъ этихъ административныхъ единицъ. Узаконенія Петра I-го по уѣздному управленію имѣли по преимуществу фискальный характеръ и потому самому не могли заключать въ себѣ ничего прочнаго и опредѣленнаго. Въ постоянной заботѣ имѣть достаточное число ратныхъ людей и достаточное количество денегъ для веденія безпрерывныхъ войнъ,

создавалось множество мелкихъ уѣздныхъ властей, приведшихъ въ концѣ царствованія Петра I все управленіе въ такое разстройство, что «никто не зналъ куда и къ кому обратиться и съ кого что спрашивать» (Указъ 24 февраля 1727 г.), такъ какъ обязанности всѣхъ этихъ, случайно учреждаемыхъ и отмѣняемыхъ, чиновъ и властей были до неимовѣрной степени перепутаны. Уѣздъ и уѣздное управленіе еще не имѣли тогда такого опредѣленнаго понятія, какъ теперь. Понятіе объ уѣздѣ путалось съ понятіемъ о провинціи. То, что теперь называется уѣзднымъ управленіемъ, находилось въ рукахъ Воеводъ, Ландратовъ, Ландрихтеровъ и Земскихъ Коммисаровъ, обязанности которыхъ не были точно разграничены между собою. Всѣ эти лица, кромѣ Коммисаровъ, имѣли при себѣ коллегіи (Канцеляріи у Воеводъ, Конторы у Коммисаровъ и пр.), существовавшія лишь по названію. Въ уѣздѣ Воевода вѣдалъ всякія дѣла: полицейскія, по казенному управленію и судебныя, и дѣйствовалъ въ этомъ случаѣ совершенно произвольно. Хозяйственно-распорядительными дѣлами въ городѣ Воеводы завѣдывали вмѣстѣ съ Магистратомъ безъ яснаго опредѣленія ихъ власти въ этомъ случаѣ. Въ тяжебныхъ дѣлахъ непосредственное ихъ вліяніе устранялось, но въ то же время имъ поручалось наблюденіе за правильностію судебныхъ рѣшеній. Ландрихтерамъ, чисто судебной власти, нерѣдко поручались всякія дѣла, кромѣ военныхъ; чинамъ казеннаго управленія, — Коммисарамъ, поручалась судебная полиція. Собственно административнымъ органомъ были Ландраты, но и имъ поручались всякія другія дѣла. Эта неурядица еще болѣе усиливалась временно насылаемыми въ уѣздъ, для взиманія рекрутъ и для прекращенія разбоевъ, гвардейскими офицерами, снабжаемыми обыкновенно въ такихъ случаяхъ обширными полномочіями, даже правомъ казни виновныхъ по усмотрѣнію и правомъ позорнаго взысканія съ мѣстныхъ властей, не исключая и Губернаторовъ, которыхъ, при уклоненіи или нерадѣніи, они могли сажать «за шею на цѣпь», пока не исправятся (см. Ук. 1759 года мар. 24 и дек. 4). Въ такомъ положеніи застало уѣздное управленіе Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г.

Въ Учрежденіи 1775 года уѣздъ въ первый разъ является, какъ опредѣленная административная единица съ цѣлою системою учрежденій административно-полицейскихъ, финансовыхъ, судебныхъ и общественныхъ, причемъ городъ и уѣздъ получаютъ отдѣльное

судебное учрежденіе—Уѣздный Судъ, поставленный, въ іерархическомъ отношеніи, выше хозяйственнаго и судебно-полицейскаго учрежденія—Земскаго Суда. Уѣздный Судъ, учрежденный первоначально какъ спеціальный судъ для дворянства, былъ составленъ изъ представителей одного только этого сословія, Судьи и двухъ Засѣдателей, назначаемыхъ по выборамъ дворянства.

Судебными учрежденіями сельскихъ сословій, и то только свободныхъ, являются Нижнія Расправы изъ короннаго Судьи съ 8 выборными отъ сельскихъ сословій Засѣдателями.

Для финансовыхъ дѣлъ учреждена должность Уѣзднаго Казначея. Для хозяйственно-распорядительныхъ дѣлъ особыхъ учрежденій не было образовано. Онѣ сосредоточились въ полицейскомъ органѣ — Земскомъ Судѣ, которому предоставлены были также дѣла слѣдственныя и судебно-полицейскія. Земскій Судъ не былъ учрежденіемъ чисто административнымъ, а смѣшаннымъ. Земскій Судъ представлялъ коллегію, изъ предсѣдателя,—Земскаго Исправника или Капитанъ-Исправника, избираемаго дворянствомъ, и изъ выборныхъ же Засѣдателей, двухъ или трехъ отъ дворянства и двухъ изъ крестьянъ (командируемыхъ изъ числа сельскихъ засѣдателей Нижнихъ Расправъ). Земскій Судъ, по Учрежденію, не былъ установленіемъ, постоянно засѣдающимъ въ городѣ, а подвижнымъ присутствіемъ, перемѣщающимся или въ полномъ своемъ составѣ или въ лицѣ своихъ Засѣдателей туда, гдѣ оказывалась въ немъ надобность. Земскій Судъ непосредственно подчинялся Губернскому Правленію.

Созданныя Учрежденіемъ о губерніяхъ новыя административныя формы были вполнѣ удовлетворительны для тогдашнихъ уѣздовъ. Въ виду всеобщаго неустройства, господствовавшаго тогда въ Россіи, учрежденія 1775 года даже и теперь представляются замѣчательнымъ законодательнымъ памятникомъ. Но какъ не казались совершенными эти учрежденія для своего вѣка, и онѣ не были чужды недостатковъ, которые съ теченіемъ времени, при быстромъ развитіи государственной и общественной жизни, не замедлили обнаружиться. Эти недостатки выразились, главнымъ образомъ, въ злоупотребленіяхъ полиціи и судовъ, на которыя уже въ концѣ прошлаго столѣтія стали слышаться жалобы, въ особенности же увеличившіяся послѣ учрежденія Министерствъ, отразившагося на дѣятельности низшихъ инстанцій неимовѣрнымъ развитіемъ дѣлопроизвод-

ства. Безпорядки въ уѣздномъ управленіи шли совершенно параллельно съ недостатками губернскаго устройства, такъ какъ порождавшія ихъ причины были однѣ и тѣ же, съ тою только разницею, что въ низшихъ инстанціяхъ эти безпорядки принимали болѣе грубый характеръ и привели уѣздъ въ такое положеніе, что въ немъ, по выраженію Сперанскаго, «оставалась одна только тѣнь управленія и то весьма слабая» *).

Въ 1-мъ отдѣлѣ сей записки, при обозрѣніи исторіи губернскихъ учрежденій, было пояснено, какое вліяніе оказало на нихъ учрежденіе Министерствъ. Оно произвело запутанность отношеній въ средѣ губернскихъ учрежденій. По всею своею тяжестію новое учрежденіе пало на низшія инстанціи—Земскіе Суды, сдѣлавшіеся сразу единственными мѣстными органами нѣсколькихъ центральныхъ учрежденій. Безъ соотвѣтственнаго увеличенія средствъ Земскаго Суда, котораго наличныя силы, при увеличившемся народонаселеніи и начинающей развиваться промышленности, и до учрежденія Министерствъ, стали оказываться недостаточными, — обремененіе его множествомъ

*) Отзывы компетентныхъ людей того времени, при всемъ разнообразіи ихъ взгляда на дѣло управленія, совершенно сходятся въ своихъ характеристикахъ современнаго имъ состоянія полиціи «Отъ всѣхъ таковыхъ причинъ», говоритъ Министръ Полиціи и послѣ Генералъ-Губернаторъ *Балашовъ*, «благодѣтельное установленіе сіе (полиція), учрежденное для безопасности общественной, для покровительства каждаго, пришло въ видъ, почти ненавистный до того, что вмѣняется въ какое то уничиженіе тому, кто участіе въ семъ служеніи пріемлетъ». Новороссійскій Генералъ-Губернаторъ *графъ Воронцовъ* почти также отзывается о полицейскомъ управленіи въ Бессарабской области, которое, по его словамъ, «находится въ весьма дурномъ, и даже совершенно въ разстроенномъ положеніи, что противузаконнымъ его дѣйствіямъ, злоупотребленіямъ, насиліямъ всякаго рода нѣтъ предѣловъ».... Еще болѣе характеристиченъ отзывъ *Сперанскаго*: «Отъ поимки простаго бродяги до самыхъ важныхъ и многосложныхъ уголовныхъ слѣдствій, все лежитъ на его (Исправника) отвѣтственности; отъ полтинной пошлины за гербовую бумагу до сотенъ тысячъ недоимокъ, во всемъ онъ отвѣтствуетъ, за все его винятъ и съ него взыскиваютъ. Но кто же есть сіе странное лицо, отъ коего требуютъ такой всеобъемлемости? Это большею частію отставной офицеръ, служащій или по неволѣ или изъ за куска насущнаго хлѣба. Слѣдовательно не то удивительно, что существуютъ злоупотребленія и упущенія; но дивиться по истинѣ должно, что есть еще въ уѣздахъ какая нибудь тѣнь управленія,—правда, что одна только тѣнь, и то весьма слабая» Мат. Ком. Отд. Адм. ч. I, Отд. 1, § 3, стр. 9 Id. § 1, стр. 138; Ист. М. В. Д. ч. 2, кн. 2, стр. 361.

дѣлъ, при прежнемъ составѣ и средствахъ, могло имѣть только одинъ результатъ, — упущенія, неисполненіе и медленность, которыя, въ свою очередь, развели до невѣроятной степени совершенно безплодную понудительную переписку, сдѣлавшуюся съ тѣхъ поръ главнымъ занятіемъ Земскаго Суда. Бывшій Тамбовскій, а послѣ С.-Петербургскій, Гражданскій Губернаторъ Т. С. Безобразовъ приводитъ, въ подкрѣпленіе этой мысли, слѣдующія цифры. До 1803 г. (годъ учрежденія Министерствъ) въ самыхъ многолюдныхъ уѣздахъ Тамбовской губерніи, гдѣ онъ былъ въ то время Губернаторомъ, съ населеніемъ 70,000—80,000 ревизскихъ душъ, въ продолженіе года поступало въ производство Земскаго Суда 200 — 300 дѣлъ, а исходящихъ нумеровъ выходило до 500. Съ учрежденія же Министерствъ Земскіе Суды обременялись тысячами дѣлъ, такъ, что въ 1827 г. однихъ исполнительныхъ бумагъ выходило въ тѣхъ же уѣздахъ 10,000—12,000 нумеровъ, т. е. больше чѣмъ въ 20 разъ противъ прежняго *).

По этой причинѣ запутанность въ дѣлопроизводствѣ Земскихъ Судовъ, увеличивавшаяся съ каждымъ годомъ и вызывавшая, со стороны губернскаго начальства, напоминанія, понужденія и выговоры, отнимала у лучшей части дворянства всякую охоту служить по выборамъ или поступать на коронную службу, такъ какъ вмѣстѣ съ такою службою была соединена и отвѣтственность **) за безпорядки въ судахъ, отклонить которые не было никакой возможности. Выборныя и коронныя должности въ уѣздныхъ мѣстахъ стали замѣщаться людьми, мало соотвѣтствовавшими и по способностямъ, и по образованію, и по своимъ стремленіямъ, той обязанности, какую они на себя принимали. Уѣздныя должности сдѣлались предметомъ искательства лицъ, мало заботившихся объ общемъ благосостояніи и стали даже предметомъ презрѣнія въ глазахъ лучшей части дво-

*) Представленіе С.-Петербургскаго Гражданскаго Губернатора *Безобразова* Мин. Вн. Д. 12 Окт. 1827 г. Мат. Ком. Отд. Полиц., ч. 1, Отд. 1, стр. 48.

**) За упущенія по должности Исправники и Засѣдатели зачислялись во временные, оставаясь таковыми до самаго окончанія накопившихся при нихъ дѣлъ и взысканія недоимокъ, безъ жалованья, даже безъ возможности не только выйти въ отставку, но и взять отпускъ. Мат. Ком. Отд. Полиц., ч. 1, Отд. 1, стр. 74.

рянства, избѣгавшей не только избранія, а даже и самаго присутствія на выборахъ *).

Если таковы были представители уѣздной администраціи, можно по тому судить, каковы были въ то время ихъ канцеляріи и что въ нихъ тогда дѣлалось. Поступали въ эти канцеляріи, гдѣ дѣлъ было сверхъ мѣры и силъ человѣческихъ, только такіе люди, которымъ дѣться было некуда. Порядочные бѣжали оттуда при первой возможности. Остававшіеся пополняли недостатки скуднаго жалованья поборами съ кого только можно было.

При такомъ состояніи Земскихъ Судовъ исчезла и самая мысль первоначальнаго учрежденія ихъ. Недостатокъ штатовъ и способныхъ чиновниковъ довели Земскіе Суды до совершеннаго уничтоженія; уваженіе къ нимъ потерялось, довѣрія къ нимъ вовсе не существовало, а между тѣмъ они все еще продолжали служить главнымъ основаніемъ суда и расправы.

По помимо вышеприведенныхъ причинъ, часть недостатковъ Земскихъ Судовъ лежала и въ самомъ учрежденіи ихъ. Составъ Земскаго, дѣятельность котораго распространялась на весь уѣздъ, нерѣдко очень обширный, ограничивался всего 4—5 лицами. Естественно, что не было никакой физической возможности 3-мъ или 4-мъ лицамъ, на пространствѣ 2-хъ или 3-хъ тысячъ квадратныхъ верстъ, среди статысячнаго населенія, разобрать всякую ссору, изслѣдовать всякое происшествіе, и т. п., если притомъ эти же лица, и въ тоже самое время, должны были быстро преслѣдовать преступленія, производить по нимъ слѣдствія, взыскивать подати и недоимки, наблюдать за починкою дорогъ, провожать проходящія войска, собирать справки и проч.

При такихъ условіяхъ не могла быть соблюдена главная цѣль коллегіальнаго устройства Земскаго Суда: здравое обсужденіе всякаго дѣла.—Добросовѣстнѣйшій чиновникъ не былъ въ состояніи выполнить надлежащимъ образомъ своихъ обязанностей и самъ являлся первымъ примѣромъ ослушанія начальства.

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 1, стр. 29—30.

ГЛАВА VII.

Предположенія о преобразованіи уѣздныхъ учрежденій, возникавшія при Императорѣ Александрѣ I-мъ и разсматривавшіяся въ Комитетѣ, 6 Декабря 1826 года учрежденномъ. Общій характеръ всѣхъ заявленій о преобразованіи уѣзднаго устройства.—Проекты Балашова, Балугьянскаго, Сперанскаго и неизвѣстнаго.—Предположеніе самого Комитета 6 Декабря 1826 года учрежденнаго объ Уѣздной Управѣ и о Правителяхъ уѣздовъ.—Замѣчанія Императора Николая I о должности Правителя уѣзда.

Такое состояніе уѣзднаго управленія, съ соотвѣтственными ему недостатками въ губернскомъ, стало вызывать въ высшихъ сферахъ, еще въ царствованіе Императора Александра I-го, заявленія, записки и даже цѣлые проекты съ цѣлью исправленія недостатковъ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, или даже и совершеннаго преобразованія ихъ на новыхъ началахъ. Въ виду такихъ заявленій Императоръ Александръ I-й поручилъ Генералъ-Адъютанту Балашову сдѣлать опытъ новаго устройства губернскаго и уѣзднаго управленія. Впослѣдствіи всѣ эти записки были переданы на разсмотрѣніе Комитета 6 Декабря 1826 г. учрежденнаго, которому было поручено спеціально заняться устройствомъ государственнаго управленія. Все, что касается губернскаго устройства, было изложено въ 1-мъ отдѣлѣ сей записки. Здѣсь же будетъ приведено изъ бывшихъ на разсмотрѣніи Комитета проектовъ только то, что относится до устройства уѣзднаго управленія.

Во всѣхъ разсмотрѣнныхъ въ Комитетѣ 6 Декабря 1826 г. заявленіяхъ слышится одинъ общій голосъ, по отношенію къ уѣздному устройству: *поднять значеніе уѣзда, создать болѣе сильную власть въ уѣздѣ.*

Главная причина такихъ заявленій заключалась, повидимому, въ сознаніи недостаточности или, лучше сказать, совершенной невозможности правильнаго надзора за уѣзднымъ управленіемъ со стороны одного лица—Губернатора, на такомъ пространствѣ, какое занимаютъ, даже въ настоящее время, самыя малыя изъ нашихъ губерній. Мысль о созданіи болѣе сильной власти въ уѣздѣ, или

единоличной, или въ формѣ коллегіи, высказывалась до позднѣйшаго времени всѣми государственными людьми, вникавшими въ положеніе уѣзднаго управленія. Одни полагали притомъ возвысить слишкомъ приниженное и предъ самимъ начальствомъ, и въ глазахъ общества, званіе Исправника, причемъ требовали даже другаго названія для этой должности, въ виду совершенной потери уваженія къ слову *«Исправникъ»*. Другіе предполагали образованіе Уѣзднаго Совѣта, и притомъ или съ Исправникомъ во главѣ, или же съ Предводителемъ Дворянства, или другимъ лицомъ, назначаемымъ Правительствомъ, при чемъ это лицо предполагалось поставить наравнѣ съ Совѣтникомъ въ VI классѣ *). Вмѣстѣ съ тѣмъ въ проектахъ выражалось стремленіе къ сосредоточенію полиціи на ея прямыхъ обязанностяхъ, съ отдѣленіемъ отъ нея судебной и хозяйственной частей или по крайней мѣрѣ, къ нѣкоторому разграниченію сихъ частей.

Изъ представленныхъ въ Комитетъ 6 Декабря 1826 года записокъ объ устройствѣ уѣзднаго управленія, говорится въ представленіяхъ Балашова, Сперанскаго и въ замѣчательной запискѣ неизвѣстнаго.—Къ этимъ запискамъ прилагаются цѣлые проекты о переустройствѣ уѣзднаго управленія.

Проектъ Балашова **). Приведенныя въ видѣ опыта въ исполненіе и потомъ отмѣненныя предположенія Балашова, въ отношеніи уѣзднаго устройства, заключались въ томъ, 1) чтобы образовать въ уѣздѣ, подъ предсѣдательствомъ особаго лица, Уѣздный Совѣтъ изъ Городничаго, Уѣзднаго Судьи, Капитанъ-Исправника, Казначея, Градскаго Головы, Бургомистра и Стряпчаго (§ 27). Уѣздный Предводитель Дворянства, Надзиратель Питейнаго Сбора, Соляной Приставъ, Смотритель Училищъ и другіе чиновники могли быть приглашаемы въ Совѣтъ въ качествѣ Временныхъ Членовъ, для присутствія по дѣламъ, до ихъ частей относящимся; 2) чтобы отдѣлить отъ Земскаго Суда дѣла судебныя, передавъ ихъ въ Уѣздный Судъ и отмѣнивъ притомъ для полицейскаго учрежденія, какъ

*) Въ составленномъ Графомъ Ростовцевымъ проектѣ эту должность предполагалось возвысить даже до V класса.

**) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. I. Отд. 1, § 1, стр. 147—149 и тамъ же проектъ Общ. Уст. Уѣзд. Управл. стр. 166 и слѣд.

не соотвѣтственное, и самое названіе—Земскій Судъ. Уѣздный Совѣтъ долженъ былъ имѣть наблюденіе за всѣми уѣздными присутственными мѣстами и чинами. На утвержденіе Совѣта вносятся всѣ особенно важныя дѣла. Уѣздный Совѣтъ состоитъ подъ главнымъ надзоромъ Губернатора, которому онъ обязанъ доставлять 7-ми дневныя вѣдомости и ежемѣсячные отчеты о состояніи уѣздныхъ частей управленія.

Выгоды, проистекающія отъ учрежденія Уѣздныхъ Совѣтовъ, излагаются Балашовымъ въ 7 пунктахъ (ст. 217—219). Главная польза ихъ, по его мнѣнію, будетъ заключаться: въ быстромъ разрѣшеніи жалобъ на мѣстныя учрежденія, въ быстромъ сообщеніи между уѣздными присутственными мѣстами разныхъ губерній, обязанныхъ тогда сноситься между собою не иначе, какъ чрезъ свои губернскія начальства, и наконецъ, *въ близости надзора.*

Проектъ Балугьянскаго*). Балугьянскій въ «Чертахъ Уѣзднаго Управленія» предполагаетъ ввѣрить управленіе уѣзда Исправнику и Уѣздному Правленію (вмѣсто Земскаго Суда), причемъ города сохранятъ самостоятельное управленіе на прежнемъ основаніи. *Исправникъ*, въ порядкѣ чиновъ, *занимаетъ мѣсто послѣ Вице-Губернатора и опредѣляется съ Высочайшаго утвержденія изъ Совѣтниковъ Губернскаго Правленія* или изъ дворянъ и другихъ чиновниковъ, прослужившихъ въ высшихъ мѣстахъ губернскаго управленія. Засѣдатели избираются на неопредѣленное время уѣзднымъ дворянствомъ и Губернскимъ Правленіемъ. Исправникъ управляетъ одинъ всѣми дѣлами; Засѣдатели суть только исполнительные его чиновники, которыхъ онъ, въ извѣстныхъ случаяхъ, можетъ приглашать для совѣщанія, но не обязанъ руководствоваться заключеніемъ Присутствія. Балугьянскій предлагаетъ также раздѣленіе уѣзда на коммисарства по нѣсколько волостей въ каждомъ.

Проектъ Сперанскаго **). Находя въ устройствѣ уѣздныхъ учрежденій тѣже недостатки, что и въ губерніяхъ, Спе-

---

*) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 2, стр. 39—42.

**) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 3, гл. V. О составѣ мѣст. уѣздныхъ VI начала для ихъ исправленія, стр. 8—14, раздѣлъ II. объ Уѣздномъ Управленіи стр. 27—28, §§ 235—244.

ранскій рекомендуетъ для исправленія тѣхъ и другихъ одинаковыя мѣры. Считая необходимымъ оставить въ уѣздѣ настоящее раздѣленіе управленія по предметамъ суда, полиціи и хозяйства, и предлагая даже вмѣсто названія Земскій Судъ выраженіе «Земская Управа», Сперанскій все таки оставляетъ въ вѣдѣніи этой Управы судебно-полицейскія и хозяйственныя дѣла, но съ тѣмъ лишь, чтобы ими завѣдывали особые Засѣдатели—первыми Засѣдатель по назначенію отъ Общаго Судебнаго Присутствія, послѣдними Засѣдатель, назначаемый Общимъ Присутствіемъ Губернскаго Правленія и Казенной Палаты. Прочіе Засѣдатели завѣдываютъ разными частями общей полиціи. Затѣмъ изъ лицъ, завѣдывающихъ въ уѣздахъ частями казеннаго управленія (Казначей и Пристава Соляной, и Винный), образуется Казенный Приказъ. Надъ Земскою Управою и Казеннымъ Приказомъ установляется мѣстный надзоръ, подобный губернскому и соответственный ему по власти изъ начальниковъ сихъ мѣстъ (т. е. Исправника и Казначея), съ присоединеніемъ Городничаго и Городскаго Головы, въ видѣ Общаго Присутствія Уѣзднаго Правленія, *подъ предсѣдательствомъ Правителя Уѣзда* (или Уѣзднаго Предводителя Дворянства).—При Уѣздномъ Правленіи состоятъ Городовые и Уѣздные Лекаря и Землемѣры. Въ виду неудобствъ отъ существовавшихъ въ уѣздномъ городѣ двухъ независимыхъ начальниковъ полиціи, Сперанскій предлагаетъ сосредоточить въ вѣдѣніи Общаго Присутствія двѣ отдѣльныя части: управленіе уѣздное и городское, а для столичныхъ городовъ предлагаетъ особое управленіе по примѣру губернскаго, такъ какъ, по его выраженію, «столица есть губернія въ губерніи».

Въ проектѣ Сперанскаго «Учрежденія для управленія губерній» подробно излагаются права, обязанности и кругъ дѣйствія Уѣздныхъ Правленій. Ихъ надзору подлежатъ всѣ уѣздныя, но только правительственныя, а не судебныя мѣста, разсмотрѣніе и соображеніе смѣтъ и раскладокъ, представленія о неудобствахъ въ исполненіи вновь изданнаго закона, попечительство надъ казенными крестьянами, обозрѣніе волостныхъ правленій и проч.

Проектъ неизвѣстнаго *). Говоря о бывшихъ на разсмотрѣніи Комитета 6 Декабря 1826 г. проектахъ нельзя умол-

*) Мат. Ком. Од. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 29—35.

чать о запискѣ неизвѣстнаго. Основаніемъ предполагаемыхъ въ сей запискѣ преобразованій служило совершенное раздѣленіе разныхъ вѣтвей управленія. За административную единицу принимается округъ, заключающій три уѣзда и раздѣленный на 6—8 частей. Округъ имѣетъ управленія: исполнительное, казенное, судебное и хозяйственное.—Вмѣсто Городническихъ Правленій и Нижнихъ Земскихъ Судовъ учреждается, подъ предсѣдательствомъ Окружнаго Начальника, Окружное Правленіе, какъ отдѣленіе Губернскаго Правленія. Въ каждой части опредѣляется Частный Смотритель (вмѣсто Засѣдателя и Городничихъ) въ помощь которому въ людныхъ городахъ и мѣстечкахъ назначаются Полицейскіе Офицеры.

Казначейства трехъ уѣздовъ соединяются въ одно Окружное Казначейство. Для облегченія жителямъ взноса податей, имъ предоставляется избирать на двѣ части одного Сборщика, обязанность котораго должна заключаться въ наблюденіи за бездоимочнымъ взносомъ податей.

Хозяйственное управленіе уѣзда поручается Депутатскому Собранію, состоящему подъ предсѣдательствомъ Уѣзднаго Предводителя изъ 6-ти Депутатовъ—2 отъ дворянства, 2 отъ городскихъ сословій и 2 отъ сельскихъ. Депутатское Собраніе есть ходатай у начальства о нуждахъ общественныхъ. Ему предоставлены дѣла по опекамъ и раскладкамъ земскихъ повинностей.

Окружный Судъ (округъ—три уѣзда) раздѣляется на 2 Отдѣленія—Уголовное и Гражданское. Въ эти же суды должны поступать дѣла изъ Магистратовъ и Ратушъ. Для разбора маловажныхъ дѣлъ предлагается учрежденіе «*Мирныхъ Судей*», чрезъ что значительно должны были бы облегчиться и Судъ и Окружное Правленіе. Судьи не могутъ быть отрѣшаемы отъ должностей по произволу начальства, а только по суду.

Предположенія Комитета. Комитетомъ 6 Декабря 1826 года былъ принятъ проектъ Сперанскаго съ нѣкоторыми измѣненіями. Комитетъ раздѣлялъ въ принципѣ мысль Балугьянскаго, что судебная полиція не можетъ быть предметомъ правительственнаго мѣста; но, считая, для того времени, неудобопримѣнимымъ отдѣленіе полиціи судебной отъ полиціи собственно и признавая, вмѣстѣ съ тѣмъ, необходимость правильнаго устройства полицейской части, Комитетъ остановился на томъ, что при образо-

ванія уѣзднаго управленія необходимо раздѣлить Нижніе Земскіе Суды на три Отдѣленія, соотвѣтственно главнымъ назначеніямъ полиціи въ отношеніи къ благочинію, къ исполненію судебныхъ приговоровъ и къ дѣламъ финансовымъ, такъ, чтобы каждое изъ этихъ Отдѣленій занималось исключительно своею частью. Вмѣстѣ съ тѣмъ предполагалось поднять значеніе начальниковъ Земскихъ Судовъ, которые должны быть чиновниками, пребывающими постоянно въ городѣ для общаго наблюденія за дѣйствіями Отдѣленій и не обязанными разъѣжать по округу для маловажныхъ слѣдствій *)

Уѣздная Управа, по предположенію Комитета, должна состоять изъ Уѣзднаго Исправника и 6-ти Засѣдателей, по 2 въ каждомъ Отдѣленіи. Изъ этихъ Засѣдателей 4 могутъ во всякое время быть въ отлучкѣ изъ города по дѣламъ Управы, а два оставаться для составленія Присутствія. Для отвращенія напрасной медленности при производствѣ маловажныхъ дѣлъ и исполненія предписаній начальства Исправнику и Засѣдателямъ предполагалось дать болѣе власти. Званіе Исправника сравнивалось съ званіемъ Совѣтника. Какъ онъ, такъ и Засѣдатели, назначаются по выборамъ дворянства. Впослѣдствіи званіе Уѣзднаго Исправника предполагалось замѣнить, согласно проекту Сперанскаго, болѣе почетнымъ званіемъ *«Правителя уѣзда»*. Государь Императоръ Николай I-й изволилъ удостоить особеннымъ вниманіемъ принятую Комитетомъ мысль о возвышеніи должности Начальника Уѣздной Управы, выразивъ, что такая мѣра можетъ имѣть во многихъ отношеніяхъ полезныя послѣдствія **). Только въ одномъ усматривалъ Его Величество затрудненіе въ случаѣ примѣненія этой мысли, именно въ невозможности набрать до 500 надежныхъ чиновниковъ для такихъ мѣстъ. Соединеніе же въ одномъ лицѣ обязанностей Правителя уѣзда и Предводителя, какъ предполагалъ въ своемъ проектѣ Сперанскій, Государь также считалъ врядъ-ли возможнымъ, сомнѣваясь въ согласіи дворянъ принимать новыя званія, когда многіе изъ нихъ отказываются и отъ одной предводительской должности; съ другой сто-

---

*) Засѣд. Комит. 28 Февр. 1828 г. Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 2, стр. 60.

**) Засѣд. Комит. 26 Февр. 1828 г. Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1. Отд. 1, § 2, стр. 67.

ропы Правительство не могло быть увѣрено въ томъ, чтобы въ этомъ случаѣ не было увлеченій къ охраненію выгодъ одного высшаго сословія. Наконецъ, кому ввѣрить избраніе и представленіе Правителей? Генералъ-Губернаторы никого не знаютъ въ уѣздахъ; на всѣхъ же Губернаторовъ положиться нельзя. По этимъ соображеніямъ Государь заключилъ, что если будетъ признано нужнымъ учредить должность Правителя уѣзда,—то или вполнѣ предоставить ихъ избраніе дворянству или же дѣлать выборъ изъ двоякаго представленія—со стороны дворянства и со стороны губернскаго начальства *).

ГЛАВА VIII.

Оставленіе мысли объ общемъ преобразованіи и обращеніе къ исправленію только внѣшнихъ недостатковъ управленія.—Увеличеніе штатовъ Земскихъ Судовъ.—Безпорядки въ дѣлопроизводствѣ Земскихъ Судовъ.—Положеніе о Земской Полиціи 1837 года.—Учрежденіе становъ и Временныхъ Отдѣленій.—Недостатки Положенія 1837 года.—Мѣры для исправленія ихъ, предпринятыя Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ Графомъ Перовскимъ.—Отзывы Губернаторовъ на Положеніе 1837 года.—Послѣдствія учрежденія Министерства Государственныхъ Имуществъ.

Хотя выработанныя Комитетомъ 1826 года, общія основанія преобразованія губернскаго и уѣзднаго управленія были утверждены, но за наступившими въ то время политическими событіями мысль объ одновременномъ общемъ преобразованіи была оставлена и всѣ дальнѣйшіе законодательные труды включительно до реформъ послѣдняго времени, обратились на улучшеніе отдѣльныхъ и болѣе внѣшнихъ частей законодательства, и притомъ всѣ послѣдующія подобнаго рода преобразованія, или, вѣрнѣе сказать, попытки улучшеній, не вытекали, какъ непосредственный результатъ, изъ работъ Комитета 6-го Декабря, а были лишь слѣдствіемъ частныхъ соображеній, возникавшихъ въ средѣ Министерствъ въ виду того неустройства, какое представляло въ то

*) Мат. Ком. Адм., Отд. ч. 1, Отд. 1, § 3, стр. 55.

время губернское и уѣздное управленіе. При такомъ характерѣ этихъ преобразованій они обращались прежде всего къ внѣшней сторонѣ дѣла и, не улучшая состоянія управленія, послѣ многихъ неудачныхъ опытовъ, еще болѣе укрѣпляли Правительство въ убѣжденіи о необходимости коренной реформы.

Внѣшними недостатками уѣзднаго управленія, исправленіе коихъ казалось насущнымъ, считались: недостатокъ штатовъ и неправильное распредѣленіе занятій въ Земскомъ Судѣ. Къ устраненію сихъ недостатковъ и были направлены всѣ мѣры правительства. Практическая необходимость требовала, отъ времени до времени, частныхъ измѣненій въ числѣ штатныхъ чиновъ полиціи. Такимъ образомъ, по особымъ представленіямъ, увеличено въ нѣкоторыхъ уѣздахъ число Засѣдателей, а въ другихъ прибавлены спеціальные Корчемные и Таможенные Засѣдатели, съ назначеніемъ жалованья изъ особыхъ средствъ Министерства Финансовъ. Вслѣдствіе особаго представленія ревизовавшаго Вятскую губернію сенатора, содержаніе чиновъ Земской Полиціи въ этой губерніи было удвоено, и т. п. Но всѣ такія улучшенія, касавшіяся, и то случайно, лишь немногихъ частей Имперіи, указывали только на необходимость общаго по всей Имперіи увеличенія штатовъ Земской Полиціи. По составленнымъ по этому предмету въ Департаментѣ Полиціи соображеніямъ изъ отзывовъ Начальниковъ губерній, требовалось на Земскіе Суды до 5.300.000 руб. (прежде отпускалось до 900.000 р.). При этомъ Начальники губерній полагали увеличить жалованье Исправнику до 1—4 тысячъ рублей, засѣдателю 800—2.000 руб., а вообще на одинъ Земскій Судъ отъ $7^1/_2$ до 20.000 руб. По предположенію Совѣта Министра Внутреннихъ Дѣлъ оказалось возможнымъ увеличить жалованье Исправнику до 1.000 руб., засѣдателю до 700 руб., а вообще на Земскій Судъ назначить 7.000 руб. По такому расчету на Земскіе Суды въ 42 губерніяхъ, а также на соотвѣтственныя учрежденія губерній Лифляндской и Эстляндской, предполагалось ассигновать вмѣсто 5.300.000 р. только 3.638.000 (*).

Но эти предположенія, представленныя въ особый Комитетъ, состоявшій подъ предсѣдательствомъ Князя Васильчикова, равно какъ и

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 64—69.

предположенія сего Комитета, не получили окончательнаго утвержденія, такъ какъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, поручено было затребовать еще разъ по этому предмету отзывовъ Начальниковъ Губерній вмѣстѣ съ ихъ соображеніями по общему вопросу о лучшемъ устройствѣ полиціи. Эти отзывы и послужили основаніемъ для Положенія о Земской Полиціи 1837 г., которое, такимъ образомъ, является законодательнымъ актомъ, не имѣющимъ никакого отношенія къ выработаннымъ Комитетомъ 6-го Декабря 1826 года началамъ.

Кромѣ неудовлетворительности штатовъ и недостатка благонадежныхъ чиновниковъ, самый порядокъ теченія дѣлъ и распредѣленія занятій членовъ Земскаго Суда требовалъ исправленій или даже коренныхъ измѣненій. Пока дѣлъ было еще немного, Присутствіе Земскаго Суда имѣло тотъ видъ, какой желали ему дать въ Учрежденіи о губерніяхъ. Это было коллегіальное учрежденіе, засѣдавшее обыкновенно въ городѣ, а въ случаѣ надобности передвигавшееся въ полномъ составѣ. Но съ тѣхъ поръ, какъ, послѣ учрежденія Министерствъ, Земскіе Суды стали обременяться цѣлою массою дѣлъ всякаго рода, — и характеръ ихъ совершенно измѣнился: они перестали быть, да и немогли остаться, коллегіальнымъ учрежденіемъ. Засѣдатели Земскаго Суда были постоянно почти въ отсутствіи. Практическая необходимость заставляла Засѣдателей раздѣлять уѣзды между собою на участки, а для присутствія въ Земскомъ Судѣ завести очередь. А такъ какъ Исправникъ также почти всегда находился въ разъѣздахъ, очередной-же Засѣдатель не былъ знакомъ съ ходомъ дѣлъ при своихъ предшественникахъ, а кратковременность его очереднаго засѣданія и безпрерывно вновь поступающія дѣла не позволяли ему познакомиться съ прежними,—то все дѣлопроизводство перешло въ руки одного Секретаря; за правильнымъ же и успѣшнымъ теченіемъ дѣлъ не было въ сущности никакого надзора и нерѣдко случалось, что одному и тому же дѣлу давалось нѣсколько разъ различное направленіе. Для соблюденія же буквы закона журналы и протоколы Земскаго Суда подписывались прочими Засѣдателями и Исправникомъ на досугѣ, уже по исполненіи ихъ (**).

**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, донес. Кіевскаго. Волынск. и Подольскаго Генералъ-Губернатора *Левашова*, стр. 71—75, донес. Подоль-

Въ виду такого неустройства Губернаторы указывали на необходимость двухъ мѣръ: 1) имѣть одного или двухъ Засѣдателей для постояннаго присутствія въ Земскомъ Судѣ, и 2) узаконить введенное Засѣдателями частнымъ образомъ раздѣленіе уѣзда на участки, съ тѣмъ, чтобы въ каждомъ такомъ участкѣ постоянно былъ одинъ засѣдатель. Согласно этимъ заявленіямъ составлено и самое Положеніе о полиціи 1837 года.

По этому Положенію, Земскій Судъ составленъ изъ Исправника, одного Непремѣннаго Засѣдателя и двухъ сельскихъ. Всѣ эти лица выборныя: первые двое отъ дворянства, двое послѣднихъ отъ крестьянъ. *Уѣздъ раздѣленъ на станы*, состоящіе, въ полицейскомъ отношеніи, подъ вѣдѣніемъ Становыхъ Приставовъ (бывшихъ Засѣдателей), *назначаемыхъ, переводимыхъ и увольняемыхъ губернскимъ начальствомъ.* Дворянству предоставлено только право избирать на эти должности кандидатовъ и представлять ихъ списокъ Губернатору. Дѣла въ Земскомъ Судѣ производятся словесно и письменно. Если потребуется производство дѣла на мѣстѣ, то отъ Земскаго Суда командируется *Временное Отдѣленіе* изъ Исправника, мѣстнаго Становаго Пристава и Уѣзднаго Стряпчаго. Дѣла рѣшаются коллегіальнымъ порядкомъ, но *въ нѣкоторыхъ дѣлахъ Исправнику предоставлено дѣйствовать по личному усмотрѣнію.* Земскій Судъ передаетъ Становымъ Приставамъ приказанія, требованія и наблюдаетъ за исполненіемъ ихъ, безъ права, однакоже, принимать противъ Становыхъ Приставовъ понудительныя мѣры; Исправникъ относится къ нимъ не лично, а чрезъ Земскій Судъ.

Такимъ образомъ, Положеніе 1837 года не представляетъ существеннаго различія отъ Учрежденія 1775 года, за тѣмъ лишь исключеніемъ, что въ немъ уѣздъ раздѣленъ на части и ограничено право участія дворянства въ избраніи Становыхъ (Засѣдателей), поставленныхъ въ совершенную зависимость отъ губернскаго начальства, тогда какъ должность Исправника оставлена, по прежнему, вполнѣ выборною.

скаго Губернатора, стр. 76—83; донес. Волынскаго Губернатора стр. 84—87; и Кіевскаго стр. 88—91; объяснительная записка къ проекту учрежденія Земской Полиціи стр., 150—168.

Положеніе о полиціи 1837 года не только не устранило недостатковъ уѣзднаго управленія, а напротивъ, какъ показалъ опытъ, было причиною еще новыхъ безпорядковъ, приведшихъ земскую полицію едвали не въ бо̀льшее разстройство, чѣмъ въ какомъ она находилась прежде *).

Новое Положеніе было введено съ 1-го Января 1838 г. и въ томъ же году начали поступать со стороны Губернаторовъ представленія о различныхъ затрудненіяхъ, встрѣченныхъ ими при введеніи Положенія въ исполненіе. По разрѣшеніе всѣхъ замѣчаній и вопросовъ, возбужденныхъ Губернаторами по введеніи новаго Положенія, отлагалось до общаго пересмотра его, и только со вступленіемъ въ управленіе Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ Графа Перовскаго въ 1843 г., устройство Земской Полиціи опять стало озабочивать Правительство. Графъ Перовскій затребовалъ о томъ соображенія отъ Предводителей Дворянства, указывая на необходимость увеличенія 9-и копѣечнаго сбора для усиленія и улучшенія Земской Полиціи **). Одновременно съ замѣчаніями предводителей поступали въ Министерство изъ III-го Отдѣл. и отзывы Жандармскихъ Штабъ - Офицеровъ по тому же предмету. Всѣ эти заявленія, вмѣстѣ съ представленными на Положеніе 1837 г. замѣчаніями Губернаторовъ, были обстоятельно пересмотрѣны особымъ, учрежденнымъ при Министрѣ, Комитетомъ по устройству Земской Полиціи и послужили основаніемъ для составленія новаго проекта.

Сущность заявленій Губернаторовъ, Предводителей Дворянства и Жандармскихъ Штабъ-Офицеровъ о недостаткахъ новаго Положенія о полиціи заключались въ слѣдующемъ. Главнымъ недостаткомъ Положенія 1837 года, на который почти всѣ единогласно указывали,—было раздробленіе силъ полиціи, еще большее ослабленіе ея, такъ, что учрежденіе Становыхъ Приставовъ оказалось на дѣлѣ, по замѣчанію многихъ, не только безполезною, а даже вредною мѣрою, повлекшею за собою многіе безпорядки. Исправникъ былъ поставленъ учрежденіемъ 1837 г. въ самое странное

---

*) Объяснительная записка къ проекту учрежденія Земской Полиціи Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, стр. 150—168.

**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 103—105.

и безвыходное положеніе: лично отвѣтственный за всѣ безпорядки въ уѣздѣ, но вмѣстѣ съ тѣмъ лишенный всякой возможности контролировать дѣйствія Становыхъ Приставовъ и не располагая никакими понудительными противъ нихъ мѣрами,—Исправникъ, еслибы даже и замѣтилъ какіе безпорядки со стороны Становыхъ, не былъ бы въ состояніи ни устранить, ни предупредить ихъ. Между тѣмъ, къ нему обращались всѣ понужденія отъ губернскаго начальства. Въ такомъ положеніи онъ долженъ былъ, а вмѣстѣ съ нимъ и Земскій Судъ, котораго онъ былъ предсѣдателемъ, ограничиваться передачею распоряженій высшаго начальства Становымъ Приставамъ и донесеній послѣднихъ губернскому начальству. Не менѣе странно было положеніе и Становаго Пристава. Представляя изъ себя въ своемъ участкѣ единственный органъ, на обязанности котораго лежали всѣ дѣла исполнительныя, слѣдственныя, судебно-полицейскія и хозяйственно распорядительныя, осаждаемый массою прошеній и не имѣя при себѣ ни помощника, ни канцеляріи,—Становой буквально скрывался, то въ одномъ, то въ другомъ углу своего участка отъ всѣхъ напоминаній, понужденій и просителей, бросая нерѣдко всѣ дѣла, такъ какъ не въ состояніи былъ выполнить надлежащимъ образомъ и десятой доли ихъ. Такимъ образомъ, *единственною заботою и Исправника съ Земскимъ Судомъ и Становыхъ стало какъ-бы отписаться другъ отъ друга и отъ высшаго начальства.* Коллегіальная форма Земскаго Суда, конечно, потеряла, приэтомъ, всякое значеніе, журналы составлялись только для виду, такъ какъ два члена, Исправникъ съ Непремѣннымъ Засѣдателемъ, не могли же составить коллегіи. Непремѣнный же Засѣдатель изображалъ изъ себя какое то неопредѣленное лицо, обязанности котораго были неизвѣстны. Одна изъ главныхъ цѣлей учрежденія Становъ—сближеніе населенія съ Правительствомъ и доставленіе чрезъ то жителямъ болѣе средствъ для удовлетворенія ихъ просьбъ,—также не была достигнута, такъ какъ имѣющій въ Становомъ нужду крестьянинъ обыкновенно не заставалъ его дома. Даже разсыльные изъ Земскаго Суда съ экстренными дѣлами должны были разыскивать Становаго по участку, неизбѣжнымъ слѣдствіемъ чего была убійственная медленность въ исполненіи дѣлъ, а иногда и совершенное забвеніе самыхъ безотлагательныхъ изъ нихъ. Въ краткихъ

чертахъ характеризуется Положеніе 1837 года въ одной изъ составленныхъ въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ записокъ такимъ образомъ: права Исправника и отношенія его къ Становымъ Приставамъ не опредѣлены, обязанность Непремѣннаго Засѣдателя вовсе не обозначена, а обязанности Становаго Пристава неисполнимы — такъ, что *порядочные изъ нихъ поставлены въ невозможность удовлетворительно исполнять свои обязанности, а дурнымъ даны всѣ средства къ произволу и злоупотребленіямъ*. Самый Наказъ чинамъ Земской Полиціи, при всей своей обширности, приводилъ руководящихся имъ только въ затрудненіе: такъ какъ онъ не могъ замѣнить собою Свода Законовъ, и заставлялъ безпрестанно обращаться къ послѣднему, вводя, въ противномъ случаѣ, въ противорѣчія и ошибки.

Въ представленіяхъ многихъ Губернаторовъ указывалось также на неудобства раздробленія полицейской власти по управленію крестьянами разныхъ вѣдомствъ и на недостатки существовавшаго тогда слѣдственнаго порядка. Съ учрежденіемъ въ 1838 г. особаго Министерства Государственныхъ Имуществъ, мѣстнымъ Окружнымъ Начальникамъ были предоставлены права полицейской власти, вслѣдствіе чего возникали между ними и чинами Земской Полиціи пререканія, принявшія наконецъ хроническій характеръ. Окружные Начальники, считая себя самостоятельными и полновластными хозяевами во всемъ, что касалось управленія селеніями казенныхъ крестьянъ, вмѣшивались въ распоряженія общей полиціи и нерѣдко совершенно парализовали ея дѣйствія въ средѣ подчиненнаго имъ населенія. Немало замѣчаній вызвалъ и слѣдственный порядокъ, страдавшій величайшею запутанностію, отъ чего большая часть слѣдствій возвращалась судебными мѣстами въ полицейскія для пополненія, а другія, хотя и болѣе удовлетворявшія, своими внѣшними формами, требованіямъ судовъ, нерѣдко ставили самихъ судей въ чрезвычайное затрудненіе.

ГЛАВА IX.

Предположенія Губернаторовъ и Министерства объ исправленіи Земскихъ Судовъ.—Общій характеръ сихъ предположеній.—Мнѣніе Тамбовскаго Губернатора. — Проектъ Министерства. — Замѣчанія Генералъ-Лейтенанта Муравьева.—Неудачный исходъ этого дѣла.—Общій выводъ изъ всей предъидущей исторіи уѣзднаго устройства.

Для исправленія вышесказанныхъ недостатковъ предлагались различныя мѣры. Многіе изъ Губернаторовъ склонялись къ возвращенію прежняго порядка, т. е. къ совершенному упраздненію становъ съ увеличеніемъ вмѣсто того числа засѣдателей и съ усиленіемъ вліянія на нихъ Исправника. Временныя Отдѣленія, введенныя Положеніемъ 1837 г., предполагалось при томъ удержать, такъ какъ учрежденіе это оказалось болѣе удобнымъ, чѣмъ безпрестанное перемѣщеніе Земскаго Суда въ полномъ составѣ. Для надзора за натуральными повинностями предполагалось назначить депутатовъ отъ дворянства, а для описи имуществъ Временныхъ Засѣдателей. Подобно принятому въ то время въ Губернскихъ Правленіяхъ порядку, *всѣ дѣла Земскаго Суда предполагалось раздѣлить на два разряда: распорядительныя, рѣшаемыя совѣщательнымъ порядкомъ, и исполнительныя, разрѣшаемыя непосредственно самимъ Исправникомъ.*

Для предоставленія послѣднему болѣе времени и большей свободы дѣйствій полагалось подчинить Канцелярію Земскаго Суда его Помощнику—Старшему Засѣдателю. Слишкомъ обширные уѣзды, признавалось полезнымъ раздѣлить на двѣ части съ двумя Земскими Судами съ уменьшеннымъ штатомъ. Въ такомъ смыслѣ былъ составленъ проектъ новаго устройства Земскаго Суда.

Тамбовскій Губернаторъ Булгаковъ былъ противъ упраздненія становъ, опираясь, главнымъ образомъ, на то, что успѣшное дѣйствіе полиціи зависитъ не отъ измѣненія организаціи ея, *а отъ увеличенія числа членовъ оной, и отъ точнаго разъясненія ихъ обязанностей и отношеній между собою.* Существо дѣла не измѣнится, если только ограничиться уничтоженіемъ Становыхъ Приставовъ. Безпорядки останутся тѣ же; будетъ, можетъ быть, даже хуже; про-

сителю не легче найти Засѣдателя, неимѣющаго постояннаго мѣстопребыванія, чѣмъ Становаго, разъѣзжающаго по своему стану.

Такимъ образомъ, Булгаковъ, а вмѣстѣ съ нимъ и многіе другіе Губернаторы, полагали не отмѣнять становъ, *дать Становымъ Приставамъ Помощниковъ и Письмоводителей* и болѣе подчинить ихъ власти Исправника и Земскаго Суда *).

Сверхъ того высказывались предположенія объ увеличеніи числа становъ въ нѣкоторыхъ уѣздахъ, объ ограниченіи числа случаевъ, требующихъ наряда Временныхъ Отдѣленій и т. п.

Всѣ замѣчанія учрежденныхъ, для разсмотрѣнія послѣдняго министерскаго проекта, Губернскихъ Комитетовъ распадались на 4 главныя группы: 1) упразднить станы и увеличить число Засѣдателей; 2) упразднить станы, отдѣлить слѣдственную часть отъ исполнительной полиціи и возложить первую на Засѣдателей, а вторую на мѣстное сельское управленіе; 3) не упразднять становъ, возложивъ на нихъ одну только исполнительную часть, и назначивъ для слѣдственной части особыхъ Засѣдателей; и 4) не упразднять становъ, а увеличить число ихъ, давъ Приставамъ Помощниковъ или Письмоводителей **).

Министерство остановилось на послѣднемъ предположеніи, съ тѣмъ лишь дополненіемъ, чтобы обязать Исправника и Земскіе Суды отвѣтственнымъ надзоромъ за Приставами, которыхъ, во избѣжаніе нареканій, слѣдуетъ опредѣлять по выборамъ отъ дворянства, а Помощниковъ ихъ назначать отъ короны.

Окончательныя соображенія особаго комитета по устройству Земской Полиціи заключались въ слѣдующемъ ***):

1) Составъ Земскаго Суда образовать изъ *Исправника*, Старшаго Засѣдателя по выборамъ и Засѣдателя *отъ короны*; въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ много государственныхъ крестьянъ, назначать Засѣдателя отъ государственныхъ имуществъ, а гдѣ много удѣльныхъ крестьянъ, отъ удѣла; допустить назначеніе Временныхъ Депутатовъ отъ дворянства для наблюденія за исполненіемъ натуральныхъ повинностей и для препровожденія командъ;

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 122—127.

**) Id. стр. 170.

***) Id. ст. 183.

2) вывести Земскій Судъ изъ положенія передаточнаго мѣста, сосредоточивъ въ немъ, не чрезъ переписку, а чрезъ непосредственное наблюденіе Исправника на мѣстѣ всѣ главныя распоряженія по уѣзду;

3) измѣнить порядокъ и формы дѣлопроизводства, обратившись преимущественно къ исполнительному порядку;

4) увеличить штаты Земскихъ Судовъ и оклады чиновъ полиціи.

Не приводя еще этихъ положеній Комитета въ исполненіе, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ сочло необходимымъ удостовѣриться на мѣстѣ: съ какимъ удобствомъ и пользою могутъ быть примѣнены предполагаемыя мѣры. Порученіе это было возложено въ 1847 году на Генералъ-Лейтенанта (послѣ Министра Государственныхъ Имуществъ и потомъ графа) Муравьева *). Окончательный проектъ Комитета не сохранился въ дѣлахъ Министерства, а потому и не напечатанъ между матеріалами Коммисіи, но въ числѣ ихъ помѣщено извлеченіе изъ замѣчаній на этотъ проектъ М. Н. Муравьева. По замѣчаніямъ этимъ можно думать, что въ окончательномъ проектѣ, кромѣ приведенныхъ выше основныхъ положеній, т. е. упраздненія становъ и усиленія значенія Исправника и Земскаго Суда и расширенія исполнительнаго порядка въ дѣлопроизводствѣ, была проведена еще одна важная мысль: *назначать всѣхъ чиновъ полиціи, не исключая и Исправника, отъ короны.* Противъ этой-то мысли и направлены самыя сильныя возраженія Муравьева. Находя въ проектѣ Комитета самыя существенныя упущенія, напр. недостатокъ предварительнаго систематическаго разсмотрѣнія дѣйствующаго Положенія о Земской Полиціи, и т. п. Графъ Муравьевъ полагалъ, притомъ, что не слѣдуетъ увлекаться, можетъ быть и правильною въ теоретическомъ отношеніи, мыслью, что назначеніе полицейскихъ чиновъ должно зависѣть отъ Правительства, такъ какъ у насъ, по его мнѣнію, еще не на столько было развито въ то время общественное мнѣніе, чтобы оно могло сдерживать неблагонамѣренныхъ чиновниковъ **).

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 2, стр. 220.

**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 114.

«У насъ, по несчастію», замѣчаетъ онъ, «нѣтъ еще достаточно нравственности въ народѣ *и правильнаго общаго мнѣнія*, чтобъ оное могло

Въ подтвержденіе своей мысли, графъ Муравьевъ указываетъ на неудовлетворительный составъ полицейскихъ чиновъ въ западныхъ и другихъ губерніяхъ, гдѣ ихъ выборъ предоставленъ Губернскому Начальству. Опредѣленіе Засѣдателей кромѣ Непремѣннаго, по мнѣнію Муравьева, удобнѣе предоставить губернскому начальству съ нѣкоторымъ участіемъ дворянства (т. е. съ правомъ представлять кандидатовъ). Наконецъ, онъ считаетъ необходимымъ подчинить полицейскихъ чиновниковъ косвенному надзору Предводителя Дворянства. *Званіе Исправника Муравьевъ признаетъ необходимымъ возвысить, считая лучшимъ для того средствомъ отстраненіе произвола губернскаго начальства* *) и предоставленія ему большей самостоятельности и большихъ служебныхъ преимуществъ. Признавая вообще полезнымъ упраздненіе становъ, онъ дѣлаетъ исключеніе для западныхъ губерній, гдѣ цѣль и дѣятельность полиціи представляютъ нѣкоторыя особенности. Допуская практичность мысли о раздѣленіи большихъ уѣздовъ, генералъ Муравьевъ полагалъ не учреждать двухъ Земскихъ Судовъ, а назначать въ отдаленную часть уѣзда особаго Засѣдателя съ канцеляріею и однимъ или двумя Помощниками, но съ подчиненіемъ его Земскому Суду, въ которомъ должны быть разсматриваемы всѣ дѣла, подлежащія коллегіальному обсужденію. Въ Земскомъ Судѣ нужно положить строгое разграниченіе между распорядительными и исполнительными дѣлами, предоставивъ рѣшеніе послѣднихъ личному усмотрѣнію Исправника. Въ особомъ

обуздывать людей неблагонамѣренныхъ. Злоупотребленія и лихоимство чиновниковъ, которыми наполняются наши присутственныя мѣста и образуется наше новое дворянство, не считаются еще постыдными, а потому теперь одно старательное наблюденіе и въ нѣкоторой степени страхъ наказанія можетъ обуздывать ихъ. Хотя, съ одной стороны, полицейскіе чиновники, отъ короны и отъ дворянства назначаемые, находятся подъ тѣмъ же сомнительнымъ страхомъ законнаго взысканія за злоупотребленія и потому могутъ позволять себѣ многое, но съ другой стороны, послѣдніе, ежели не боятся общаго мнѣнія, то страшатся, по крайней мѣрѣ, вліянія на выборахъ нѣкоторыхъ благонамѣренныхъ дворянъ и, слѣдовательно, опасаясь потери на будущее время мѣста, менѣе имѣли смѣлости въ злоупотребленіяхъ, что, при недостаткѣ нравственной благонадежности, есть конечно немаловажная узда, которую Правительство не должно ослаблять».

*) Id. стр. 117.

Членъ отъ Государственныхъ Имуществъ Муравьевъ не видѣлъ надобности; должности Сельскихъ Засѣдателей считалъ полезнымъ сохранить, такъ какъ они могли быть употреблены съ пользою по командировкамъ въ казенныя селенія и для препровожденія командъ. Затѣмъ, генералъ Муравьевъ считалъ необходимымъ ограничить число случаевъ наряда Временнаго Отдѣленія *и развить право словеснаго разбирательства на мѣстѣ.*

По разсмотрѣніи этихъ соображеній въ особомъ Комитетѣ, подъ личнымъ предсѣдательствомъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, былъ составленъ проектъ дополнительныхъ правилъ Земской Полиціи, которому, однакоже, по значительности предстоящихъ издержекъ не суждено было осуществиться.

Въ 1851 г. опять было возникло, по волѣ Государя Императора, мысль о примѣненіи проекта въ видѣ опыта къ нѣкоторымъ уѣздамъ С.-Петербургской губерніи. Но въ слѣдующемъ же году, прежде, чѣмъ было исполнено это предположеніе, Министру Внутреннихъ Дѣлъ было поручено разсмотрѣть вопросъ о соединеніи Городской и Земской Полицій въ одно управленіе. Возникшая по этому поводу переписка продолжалась до 1854 года и также ни къ чему не привела *).

Со времени изданія Учрежденія 1775 года до учрежденія Коммисіи о преобразованіи уѣзднаго управленія, 25 Марта 1959 года, было издано 262 узаконенія, имѣвшія цѣлью исправленіе уѣзднаго устройства, между прочимъ, и положенія о Земской Полиціи 1837 года. Причина несостоятельности этихъ законодательныхъ мѣръ, а равно и всѣхъ предположеній объ улучшеніи уѣзднаго управленія, предпринятыхъ бывшимъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ графомъ Перовскимъ, лежали въ томъ, что всѣ эти узаконенія и предположенія имѣли случайный и частный характеръ и потому, при общемъ примѣненіи ихъ, оказывались неудовлетворительными. Какъ на осязательный примѣръ тому можно указать на учрежденіе становъ. До 1837 года многіе Губернаторы настоятельно требовали этой мѣры, которая одна по ихъ мнѣнію, и могла все исправить. Но лишь только уѣзды были раздѣлены на станы, пошли представленія о неудобствѣ такого дѣленія и о возвращеніи къ старому порядку. Очевидно, что

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 2, стр. 220.

суть дѣла не въ томъ заключалась, чтобы дѣлить или не дѣлить уѣзды на станы. Причина зла лежала глубже и требовала потому болѣе коренныхъ измѣненій въ устройствѣ уѣзднаго управленія. На это и практика, и исторія совокупно указывали. Сознаніе необходимости коренныхъ измѣненій проглядываетъ въ заявленіяхъ администраторовъ двадцатыхъ годовъ (въ Комитетѣ 6 Декабря 1826 года), а въ позднѣйшее время, именно, въ попыткахъ преобразованія при графѣ Перовскомъ уже многими на то указывалось.

Главный недостатокъ въ устройствѣ уѣзднаго управленія, — чрезмѣрное обремененіе полиціи разнообразными дѣлами, могъ быть устраненъ не иначе, какъ отдѣленіемъ изъ ея вѣдѣнія значительной части дѣлъ, прямо ея не касавшихся. Въ первый разъ высказана была подобная мысль еще въ Комитетѣ 6 Декабря 1826 г. Въ запискѣ, составленной неизвѣстнымъ, предлагалось совершенное отдѣленіе отъ полиціи частей хозяйственной и судебной и учрежденіе выборныхъ должностей «мирныхъ судей» *), чрезъ что предполагалось значительно облегчить Земскіе Суды.

На необходимость такого отдѣленія слѣдственной, судебной и хозяйственной частей указывали также Сперанскій и даже Балашовъ **). Въ позднѣйшее время, когда возникъ при графѣ Перовскомъ, вопросъ о преобразованіи Земской Полиціи, генералъ Муравьевъ высказалъ мнѣніе ***), что было бы полезно развить принципъ словеснаго разбирательства спорныхъ дѣлъ дѣлъ на мѣстѣ, а многими Губернаторами было заявлено, притомъ, о необходимости выдѣлить совсѣмъ отъ полиціи части слѣдственную и судебную и передать ее особымъ Слѣдственнымъ Приставамъ ****). Отдѣленіе отъ полиціи дѣлъ хозяйственно-распорядительныхъ предполагалось также въ Комитетѣ 6 Декабря,—въ запискѣ Балугьянскаго *****). Слабыя зачатки такого отдѣленія замѣчаются въ изданномъ въ 1851 Уставѣ о Земскихъ Повинностяхъ, по которому открывалось въ уѣздѣ каждое трехлѣтіе Отдѣльное Присутствіе о Земскихъ Повинностяхъ,

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 1, стр. 31 и слѣд.
**) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 136, § 3, стр. 1—14.
***) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 117.
****) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 164 и 170 п. 2 и 3.
*****) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 33.

обязанности коего заключались въ подготовленіи предварительныхъ соображеній и разныхъ свѣдѣній для общаго Губернскаго Присутствія. Отдѣльное Присутствіе, состоявшее, подъ предсѣдательствомъ Уѣзднаго Предводителя, изъ Депутатовъ отъ дворянства и города и изъ мѣстныхъ начальниковъ вѣдомствъ государственныхъ имуществъ и удѣльнаго, не имѣли никакого самостоятельнаго значенія. Сверхъ того существовали въ уѣздѣ Дорожныя Коммисіи и Квартирные Комитеты,—послѣдніе для общихъ распоряженій по отправленію постойной и подводной повинностей въ уѣздѣ.

Другой недостатокъ, вытекавшій изъ той же причины, заключался въ неблагопріятныхъ результатахъ примѣненія выборнаго начала къ полицейскимъ должностямъ и чрезъ то въ упадкѣ значенія полиціи и въ совершенной потерѣ уваженія къ ея представителямъ.

Выше было пояснено, почему лучшее дворянство избѣгало выборныхъ должностей и почему составъ полицейскихъ чиновъ оказывался неудовлетворительнымъ въ нравственномъ отношеніи. Злоупотребленія Земскаго Суда вынуждали общественныя и даже правительственныя учрежденія ограничивать вліяніе органовъ общей полиціи на подвѣдомственное имъ населеніе. Пользуясь, такимъ образомъ, съ одной стороны полнѣйшимъ произволомъ, а съ другой стѣсненная въ отправленіи даже своихъ прямыхъ обязанностей,—полиція стала совершенно въ несообразное съ своимъ назначеніемъ положеніе. Всѣ эти обстоятельства неизбѣжно наводили Правительство на мысль: 1) ограничить примѣненіе выборнаго начала къ полицейскимъ должностямъ и 2) поднять и усилить значеніе полиціи.—Но рѣшительнаго шага въ этомъ направленіи Правительство не дѣлало, такъ какъ на Земскомъ Судѣ, кромѣ исполнительныхъ, лежали еще судебныя и хозяйственно-распорядительныя дѣла, при рѣшеніи которыхъ участіе сословныхъ представителей признавалось необходимымъ. Вслѣдствіе этого въ Положеніи 1837 года только въ назначеніи Становыхъ (прежнихъ Засѣдателей) дана полная власть губернскому начальству, лишь съ нѣкоторымъ участіемъ дворянства. Потомъ, когда явилась необходимость усилить вліяніе Исправника на Становыхъ, признавалось болѣе удобнымъ поставить въ зависимость отъ Правительства и назначеніе Исправника, какъ это и было допущено въ проектѣ графа Перовскаго въ 1843 году.

Упадокъ Земскаго Суда сопровождался фактическимъ прекращеніемъ коллегіальной формы, примѣненіе которой, если бы даже она и выполнялась какъ слѣдуетъ, во многихъ дѣлахъ чисто исполнительнаго свойства служило только помѣхою, замедлявшею быстрое движеніе дѣлъ. Въ этихъ видахъ давно уже возникли предположенія объ ограниченіи коллегіальнаго порядка только дѣлами распорядительными и судебно-полицейскими.

Наконецъ, возрастающая постоянно дороговизна на всѣ предметы жизненныхъ потребностей приводила къ необходимости общаго и систематическаго пересмотра штатовъ и изданія новыхъ, болѣе пропорціональныхъ современнымъ потребностямъ.

Такимъ образомъ, съ каждымъ законодательнымъ шагомъ Правительства, постепенно выяснялись тѣ формы, въ которыя должно было сложиться устройство уѣзднаго управленія и тѣ коренныя начала, которыя должны послужить основаніемъ для будущихъ законодательныхъ мѣръ въ этомъ направленіи. Эти начала, какъ вытекаетъ изъ всего сказаннаго, заключались: 1) въ освобожденіи уѣздныхъ полицейскихъ учрежденій, отъ всѣхъ, несвойственныхъ имъ и подавлявшихъ ихъ дѣятельность, обязанностей; 2) въ точномъ обозначеніи предметовъ ихъ прямыхъ обязанностей и 3) въ расширеніи значенія Полиціи и предоставленіи ей большей самостоятельности въ ея законныхъ предѣлахъ. Эти самыя начала и были даны въ основаніе учрежденной въ 1859 году Коммисіи о преобразованіи уѣздныхъ учрежденій.

ГЛАВА X.

Общій очеркъ послѣдующихъ преобразованій въ уѣздномъ управленіи, вызванныхъ крестьянскою реформою. — Проектъ Ростовцева объ учрежденіи должности Начальника уѣзда.—Проектъ Основныхъ Началъ 25 Марта 1859 года и отдѣленіе отъ полиціи частей слѣдственной, судебной и хозяйственно-распорядительной.—Отзывы Начальниковъ губерній на проектъ Основныхъ Началъ.

Вся предъидущая исторія правительственныхъ работъ по устройству уѣзднаго управленія привела къ одному важному результату: *Правительство окончательно убѣдилось въ ненадежности*

паліятивныхъ мѣръ и въ необходимости коренныхъ преобразованій. Недоставало только вызывающей причины, чтобы повести дѣло преобразованія по единственно-возможному пути, на который указывала сама практика и вся исторія нашей администраціи. Такою вызывающею причиною была крестьянская реформа, которая и по сознанію высшаго Правительства, и по заявленіямъ мѣстныхъ администраторовъ не могла быть приведена въ исполненіе съ обветшалыми и до корня испорченными учрежденіями, а требовала другихъ учрежденій, болѣе соотвѣтствующихъ своему назначенію. Съ первою мыслью о крестьянской реформѣ начинается рядъ предположеній объ устройствѣ уѣздной администраціи, сообразно измѣняющимся отношеніямъ между помѣщиками и массою крестьянскаго населенія.

Такимъ образомъ, начавшимся въ 1855 году, вслѣдствіе Всеподданнѣйшаго доклада Министра Внутреннихъ Дѣлъ *), работамъ по составленію проекта для уѣздныхъ учрежденій былъ данъ новый толчокъ, въ смыслѣ направленія ихъ соотвѣтственно цѣлямъ предстоявшей реформы. Первоначальныя предположенія Министерства были оставлены, и по особому Высочайшему повелѣнію 18 Февраля 1858 года **), Министрамъ Юстиціи, Государственныхъ Имуществъ и Внутреннихъ Дѣлъ и Генералъ-Адъютанту Ростовцеву было поручено составленіе новыхъ предположеній объ устройствѣ уѣзднаго управленія и о порядкѣ разбора недоумѣній, могущихъ возникать между помѣщиками и крестьянами. Составленныя ими предположенія были разсмотрѣны въ Главномъ Комитетѣ по устройству сельскаго состоянія и затѣмъ были разосланы на обсужденіе Губернаторовъ. По полученіи отзывовъ послѣднихъ и по соображеніи окончательныхъ выводовъ изъ нихъ въ присутствіи Самого Государя, были изданы, 25 Марта 1859 года, Основныя Начала для преобразованія уѣздныхъ учрежденій и вмѣстѣ съ тѣмъ образована подъ предсѣдательствомъ Тайнаго Совѣтника Милютина Особая Коммисія, которой и было поручено составленіе окончательныхъ проектовъ на основаніи данныхъ Высочайшею Волею началъ, заключавшихся 1) въ соединеніи городской полиціи съ уѣздною въ одно управленіе; 2) въ

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 2, стр. 220.
**) Id. стр. 221.

образованіи особыхъ учрежденій для частей слѣдственной и хозяйственно-распорядительной, а равно и для разбора дѣлъ между помѣщиками и крестьянами; 3) въ точномъ опредѣленіи предметовъ вѣдомства полиціи и въ предоставленіи ей въ законныхъ предѣлахъ надлежащей самостоятельности. Но какъ вѣдѣніе хозяйственно-распорядительными дѣлами, для которыхъ предполагалось образовать самостоятельныя уѣздныя учрежденія, сосредоточивалось у губернскаго начальства, — то, Высочайшимъ указомъ 29 Октября 1859 года, возложено на туже Коммисію и составленіе проектовъ преобразованія губернскихъ учрежденій.

30 Апрѣля 1860 года Министръ Внутреннихъ Дѣлъ представилъ въ Главный Комитетъ по крестьянскому дѣлу выработанные Коммисіею проекты учрежденія уѣздной полиціи, а въ Маѣ того же года послѣдовало Высочайшее повелѣніе о томъ: какія части представленныхъ проектовъ должны быть разсмотрѣны ранѣе другихъ. Согласно тому, прежде всего было приступлено къ разсмотрѣнію проекта учрежденія слѣдственной части, а въ Іюлѣ того же года были утверждены и потомъ изданы постановленія объ отдѣленіи слѣдственной части отъ полиціи. Разсмотрѣніе же прочихъ предположеній Коммисіи было отложено до совмѣстнаго обсужденія ихъ съ проектами губернскихъ учрежденій. Для временнаго же улучшенія полиціи, до полнаго преобразованія ея, были приняты нѣкоторыя мѣры. Въ слѣдующемъ году издано Положеніе 19 Февраля, и введенъ институтъ Мировыхъ Посредниковъ, причемъ отдѣлилась отъ полиціи значительная часть дѣлъ по судебно-полицейскому разбирательству и по хозяйственному управленію крестьянами. Послѣ того Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Статсъ-Секретарь Валуевъ, признавая своевременнымъ приступить къ обсужденію неразсмотрѣнныхъ еще частей проектовъ Коммисіи, вошелъ о томъ съ представленіемъ въ Главный Комитетъ. По исправленіи проектовъ въ Государственной Канцеляріи, согласно замѣчаніямъ Министровъ и по утвердительномъ разрѣшеніи вопроса—о возможности утвержденія нѣкоторыхъ частей сихъ проектовъ уѣзднаго устройства, независимо отъ проектовъ преобразованія губернскихъ учрежденій и судебной части, — изданы были, Высочайшимъ Указомъ 25 Декабря 1862 года, Временныя Правила Общаго Учрежденія Полиціи. Временныя Правила были введены только въ виду настоятельной необходимости хотя нѣкотораго

временнаго улучшенія полиціи; онѣ касались болѣе наружной стороны уѣзднаго устройства, оставивъ все существенное до окончательнаго преобразованія судебной части и губернскихъ учрежденій. За изданіемъ въ 1864 году Судебныхъ Уставовъ и Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ, уже представилась возможность приняться за составленіе окончательнаго и полнаго проекта для Общаго Учрежденія Полиціи. Составленіе предположеній по этому предмету вырабатывалось особымъ отдѣломъ Коммисіи сперва подъ предсѣдательствомъ тайнаго совѣтника Похвиснева (1865 — 1867), а потомъ тайнаго совѣтника Анисимова (1867—1869 г.).

Согласно такому историческому ходу работъ Правительства по устройству уѣзднаго управленія, располагается въ сей запискѣ и обозрѣніе вошедшихъ въ изданія настоящей Коммисіи матеріаловъ.

Проектъ *Ростовцева.* По Высочайшему повелѣнію 18 Февраля 1853 г. *) были составлены первыя предположенія **) объ устройствѣ уѣзднаго управленія и о порядкѣ разбора недоумѣній, могущихъ возникать между Помѣщиками и крестьянами. Составленіе сихъ предположеній было поручено Министрамъ Юстиціи, Государственныхъ Имуществъ и Внутреннихъ Дѣлъ съ участіемъ Генералъ-Адъютанта Ростовцева. При этомъ имѣлось въ виду составленныя ими основныя положенія, по разсмотрѣніи ихъ въ Главномъ Комитетѣ по крестьянскому дѣлу и по предварительномъ одо-

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. I, стр. 190—199).

**) Еще до этого указа былъ представленъ въ Министерство проектъ преобразованія уѣзднаго управленія сообразно измѣняющимся отношеніямъ между помѣщиками и крестьянами (Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. I, стр. 186—189). По этому проекту учреждалось, вмѣсто Земскаго Суда, Уѣздное Полицейское Управленіе, раздѣляющееся на части: 1) Слѣдственную и 2) Исполнительную. Для первой учреждались должности Слѣдственныхъ Приставовъ, вторая состояла въ вѣдѣніи Становыхъ Приставовъ — Слѣдственные Пристава, наравнѣ съ Становыми, подчинялись Исправнику, которому въ помощь данъ былъ еще Товарищъ. Для хозяйственныхъ дѣлъ учреждался Уѣздный Совѣтъ изъ представителей отъ всѣхъ сословій. Дѣла между помѣщиками и ихъ крестьянами должны были разбираться въ Становыхъ Судахъ, состоящихъ изъ Становаго Судьи и Засѣдателя, избираемыхъ дворянствомъ, и двухъ Засѣдателей отъ крестьянъ. Крестьянское управленіе предполагалось основать на вотчинскомъ началѣ съ Вотчиннымъ Начальникомъ во главѣ общества.

бренія опыхъ Государемъ Императоромъ, разослать на обсужденіе Губернаторовъ и затѣмъ уже представить на Высочайшее утвержденіе.

Этотъ проектъ *) отличался отъ всѣхъ прежнихъ и послѣдующихъ затѣмъ проектовъ устройства уѣзднаго управленія тѣмъ, что въ немъ дана весьма значительная роль вновь предположенной должности *Уѣзднаго Начальника*, избираемаго и назначаемаго Правительствомъ. Высшимъ оффиціальнымъ лицомъ въ уѣздѣ считался до тѣхъ поръ не правительственный чиновникъ, а Уѣздный Предводитель, занимавшій обыкновенно мѣсто Предсѣдателя во всѣхъ уѣздныхъ Коммисіяхъ и Комитетахъ, между тѣмъ какъ Исправникъ и Судья, высшія правительственныя лица въ уѣздѣ, присутствовали въ тѣхъ же мѣстахъ въ качествѣ Членовъ. По проекту Главнаго Комитета, Уѣздный Начальникъ считается въ V классѣ и есть главный блюститель законовъ. Подъ непосредственнымъ его начальствомъ состоитъ *Уѣздное Управленіе*, въ которомъ соединены Земская и Городская Полиціи; онъ же присутствуетъ въ *Уѣздной Расправѣ*, учреждаемой для разбора спорныхъ дѣлъ между помѣщиками и крестьянами. Ему предоставляется значительное вліяніе на выборъ Мировыхъ Судей, учреждаемыхъ, какъ первая инстанція для такого рода дѣлъ. Уѣздный Предводитель и чиновники всѣхъ присутственныхъ мѣстъ обязаны исполнять его требованія. Но вмѣстѣ съ тѣмъ Уѣздный Начальникъ ставится въ прямую зависимость отъ губернскаго начальства. Всѣ распоряженія Уѣзднаго Начальника идутъ черезъ Уѣздное Управленіе, состоящее изъ двухъ отдѣловъ—Земской Полиціи и Городской Полиціи; первымъ завѣдуетъ Земскій Исправникъ, вторымъ Городничій. Должности Земскаго Исправника, а равно Непремѣннаго Члена, остаются, по прежнему, выборными отъ дворянъ (до общаго пересмотра Устава о Выборахъ). Вмѣсто Становыхъ Приставовъ назначаются *Становые Исправники съ Помощниками*. Для разбора возникающихъ изъ крестьянской реформы дѣлъ учреждаются въ уѣздѣ *Мировые Судьи*, какъ первая инстанція, и *Уѣздная Расправа*, какъ вторая инстанція. Мировые Судьи избираются на три года помѣщиками всего уѣзда изъ своей среды въ присут-

*) «Главныя начала для устройства уѣзднаго управленія и полиціи» разсматриваются здѣсь по редакціи Главнаго Комитета.

ствіи Уѣзднаго Начальника, которому предоставлено право представлять Губернатору о неутвержденіи кандидатовъ по неодобрительному поведенію. Уѣздная Расправа состоитъ изъ Уѣзднаго Начальника и двухъ Засѣдателей (по одному отъ дворянъ и крестьянъ), утверждаемыхъ Губернаторомъ. Уѣздная Расправа разсматриваетъ дѣла не иначе, какъ по рѣшеніи ихъ Мировыми Судьями и вслѣдствіе жалобъ одной изъ сторонъ. Дѣла производятся въ ней словесно и рѣшаются по большинству голосовъ. Если Предсѣдатель не согласенъ съ мнѣніемъ обоихъ Засѣдателей, дѣло переносится на обсужденіе Соединеннаго Присутствія Уѣзднаго Суда и Уѣздной Расправы, подъ предсѣдательствомъ Уѣзднаго Начальника. Аппеляціи на рѣшенія Уѣздной Расправы и Соединеннаго Присутствія подаются въ Губернскую Расправу.

Разсмотрѣніе и составленіе свода изъ доставленныхъ Губернаторами на этотъ проектъ замѣчаній было поручено особой Коммисіи изъ чиновниковъ разныхъ вѣдомствъ. Окончательные выводы Коммисіи вторично были обсуждены въ Главномъ Комитетѣ, въ личномъ присутствіи Государя Императора, 20 Января 1859 года, а 25 Марта 1859 года опредѣлены и Высочайше утверждены «Основныя Начала» преобразованія уѣздныхъ учрежденій *).

По возникшимъ въ средѣ высшаго Правительства новымъ соображеніямъ, *Основныя Начала,* объявленныя въ состоявшемся 25 Марта 1859 года Высочайшемъ повелѣніи объ уѣздныхъ учрежденіяхъ **), значительно разнятся отъ первоначальныхъ предположеній. Основныя Начала идутъ гораздо далѣе послѣднихъ въ смыслѣ правильной организаціи уѣзднаго устройства, такъ какъ въ нихъ положительно отдѣляются отъ исполнительной полиціи обязанности слѣдственная и хозяйственно-распорядительная и предполагается выдѣленіе судебно-полицейской части по окончательномъ обсужденіи вопроса объ устройствѣ сельскаго общественнаго управленія. Для слѣдственной части учреждаются особые *Слѣдственные Пристава,* подвѣдомственные Министру Юстиціи, и состоящіе подъ наблюденіемъ Стряпчихъ и Прокуроровъ. *Хозяйственно-распорядительному управленію* въ уѣздѣ, раздѣленному до тѣхъ поръ между нѣсколькими Ко-

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 2, стр. 4.

**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 200—206.

митетами и входившему отчасти въ составъ полицейскаго управленія, *предполагалось предоставить большее единство, большую самостоятельность и большее довѣріе*, съ опредѣленіемъ степени участія каждаго сословія въ хозяйственномъ управленіи уѣзда. Для вѣдѣнія полицейскихъ дѣлъ учреждалось вмѣсто Земскаго Суда и Городническаго Правленія одно *Уѣздное Полицейское Управленіе*, состоящее подъ предсѣдательствомъ назначаемаго отъ правительства *Уѣзднаго Исправника*, коему ввѣрялось начальство надъ полиціей, изъ *его Помощника*, также назначаемаго отъ короны, *Дворянскаго Засѣдателя* по выборамъ отъ дворянства, *Городскаго Засѣдателя* по выборамъ отъ гражданъ и двухъ Сельскихъ. Становые Пристава оставлены, съ исключеніемъ изъ ихъ вѣдомства слѣдственныхъ дѣлъ. Для усиленія полицейской власти въ уѣздѣ опредѣляется положительно кругъ обязанностей Исправника съ предоставленіемъ ему бо́льшей самостоятельности, но съ подчиненіемъ, вмѣстѣ съ тѣмъ и бо́льшей отвѣтственности за всѣ его дѣйствія. Наконецъ, предполагалось опредѣлить точно; 1) случаи, когда уѣздная полицейская власть должна пользоваться чрезвычайными правами и 2) въ чемъ должны состоять эти права. Для разбора спорныхъ дѣлъ между помѣщиками и крестьянами учреждались *Мировые Судьи и Уѣздныя Расправы*. Кандидаты на первыя должности избираются дворянствомъ. Избирательный списокъ просматривается Губернаторомъ и затѣмъ чрезъ Исправника препровождается въ собраніе крестьянскихъ выборщиковъ, избирающихъ изъ предъявленнаго списка Мироваго Судью и Кандидата къ нему, утверждаемыхъ затѣмъ въ ихъ званіи Начальникомъ губерніи. Уѣздная Расправа состоитъ, подъ предсѣдательствомъ особаго *Уѣзднаго Мироваго Судьи*, назначаемаго Губернаторомъ изъ числа избранныхъ въ Мировые Судьи, изъ двухъ Засѣдателей, по одному отъ дворянъ и крестьянъ.

Проектъ «Основныхъ Началъ» для устройства уѣзднаго управленія также былъ подвергнутъ разсмотрѣнію Губернаторовъ *). Замѣчанія послѣднихъ относились до устройства исполнительной полиціи и до устройства судебно-полицейскихъ учрежденій. Нѣкоторыми

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 1, стр. 412—433.

Губернаторами были представлены, сверхъ того, особыя мѣстныя соображенія.

По вопросу о соединеніи Земской Полиціи съ Городскою всѣ Начальники губерній признали необходимость такого соединенія съ исключеніемъ нѣкоторыхъ городовъ, гдѣ было необходимо образованіе особой Городской Полиціи.

Относительно должности Исправника большая часть Губернаторовъ признавали необходимымъ, при введеніи новаго положенія, замѣщеніе этой должности предоставить вполнѣ усмотрѣнію Губернатора, причемъ нѣкоторые Губернаторы предлагали даже распространить надзоръ Исправника на всѣ присутственныя мѣста.

Относительно Становыхъ Приставовъ, нѣкоторые Губернаторы заявляли о необходимости дать имъ *Помощниковъ* или *Письмоводителей*; другіе, напротивъ, въ виду уменьшенія ихъ обязанностей отъ учрежденія должности Слѣдственнаго Пристава, полагали даже возможнымъ сократить число становъ.

Относительно хозяйственнаго управленія въ уѣздахъ, почти всѣ Губернаторы склонялись къ образованію, вмѣсто разныхъ, существовавшихъ тогда въ уѣздахъ, Комитетовъ, однаго Уѣзднаго Хозяйственнаго Комитета изъ представителей отъ сословій и должностныхъ лицъ. Псковскій же Губернаторъ полагалъ за лучшее всѣ предметы хозяйственнаго благоустройства представить исключительному завѣдыванію мѣстныхъ общественныхъ управленій.

Относительно устройства особаго учрежденія слѣдственной полиціи всѣ Губернаторы согласились съ необходимостью такой мѣры. Замѣчанія же ихъ по этому предмету были направлены противъ недостаточности числа Слѣдственныхъ Приставовъ и противъ изъятія ихъ изъ прямой зависимости отъ уѣздной и губернской власти.

Относительно судебно-полицейскаго разбирательства большая часть Губернаторовъ находили лучшимъ отдѣлить эту часть отъ полиціи и поручить ее особымъ установленіямъ: Мировымъ Судьямъ, учрежденіямъ по крестьянскимъ дѣламъ, или особымъ уѣздно-полицейскимъ Расправамъ подъ предсѣдательствомъ Исправниковъ или, наконецъ, особымъ мѣстнымъ Становымъ Судьямъ.

ГЛАВА XI.

Учрежденіе Коммисіи для преобразованія уѣздныхъ учрежденій подъ предсѣдательствомъ Тайнаго Совѣтника Милютина;—ея задачи;—Предположеніе Коммисіи о соединеніи Полицій Земской и Городской, о назначеніи Исправниковъ отъ Правительства, объ учрежденіи Уѣзднаго Полицейскаго Управленія, объ увеличеніи окладовъ, объ Уѣздномъ Присутствіи. — Изданіе учрежденія Судебныхъ Слѣдователей.—Временныя мѣры къ улучшенію уѣзднаго управленія.— Замѣчанія на проектъ Коммисіи Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ—Заключеніе по проекту Коммисіи Соединеннаго Присутствія Департаментовъ Законовъ, Государственной Экономіи и Главнаго Комитета.—Временныя Правила о преобразованіи полиціи 25-го Декабря 1862 года.

Разработка новаго проекта была поручена, Высочайшимъ указомъ 27 Марта 1859 г., особой Коммисіи подъ предсѣдательствомъ Тайнаго Совѣтника Милютина. Руководствомъ и основаніемъ для работъ этой новой Коммисіи служили Высочайше утвержденныя Основныя Начала. Матеріалами были: Полное Собраніе Законовъ, дѣла, документы, разныя соображенія и свѣдѣнія, собранныя въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ съ самаго учрежденія его и особенно съ 1840 по 1859 годъ. Въ особенно важныхъ и сложныхъ вопросахъ Коммисія обращалась къ иностраннымъ законодательствамъ и къ указаніямъ науки. Возложенныя на Коммисію работы по *уѣзднымъ учрежденіямъ* заключались въ начертаніи проектовъ *): 1) общаго учрежденія уѣздной полиціи; 2) учрежденія слѣдственной части; 3) положенія объ устройствѣ хозяйственно-распорядительнаго управленія; 4) учрежденія особой Городской Полиціи; 5) положенія о разборѣ недоумѣній и споровъ между помѣщиками и временно-обязанными крестьянами и 6) предположенія объ усиленіи власти Начальниковъ губерній въ чрезвычайныхъ случаяхъ.

30 Апрѣля 1860 года Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ были представлены въ Главный Комитетъ оконченныя Коммисіею работы:

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 2, стр. 191—192.

проектъ общаго учрежденія уѣздной полиціи и учрежденіе Слѣдственныхъ Судей *).

Сущность предположеній Коммисіи заключалась въ слѣдующемъ:

Земская и Городская Полиція сливаются въ одномъ учрежденіи подъ названіемъ Уѣзднаго Полицейскаго Управленія, состоящаго изъ Уѣзднаго Исправника и Общаго Присутствія **). Особая Городская Полиція допущена лишь въ 2-хъ столицахъ, 42 губернскихъ городахъ, 3-хъ градоначальствахъ, 19 уѣздныхъ городахъ, 2-хъ безъуѣздныхъ, 2-хъ посадахъ и 1 мѣстечкѣ. Съ исключеніемъ, по возможности, изъ предметовъ вѣдомства полиціи дѣлъ судебно-полицейскихъ, слѣдственныхъ и хозяйственно-распорядительныхъ, ея вѣдѣнію предоставлены преимущественно дѣла исполнительныя, съ подробнымъ опредѣленіемъ порядка ея дѣйствій и предѣловъ власти. Главная полицейская власть въ уѣздѣ сосредоточена въ лицѣ Исправника, назначаемаго Правительствомъ. На случай нарушенія общественнаго порядка, власть полиціи усилена опредѣленіемъ точныхъ правилъ для чрезвычайныхъ случаевъ, относительно требованій военной команды, употребленія чрезвычайныхъ мѣръ при усмиреніи и производства военнаго суда на мѣстѣ безпорядка. Сословіямъ предоставлено возможное огражденіе ихъ правъ назначеніемъ въ Уѣздное Полицейское Управленіе сословныхъ Засѣдателей, съ участіемъ которыхъ рѣшаются особенно важныя дѣла, не требующія быстроты исполненія. Почти всѣ полицейскія дѣла разсматриваются окончательно въ уѣздѣ, но при этомъ установлена за противозаконныя дѣйствія строгая отвѣтственность полицейскихъ чиновъ предъ своимъ

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. I, Отд. 2, стр. 1 — 3. При проектѣ Общаго Учрежденія Полиціи были представлены также: 1) штаты уѣздной полиціи; 2) списокъ городовъ, въ коихъ назначается особая полиція: 3) правила о выборахъ Засѣдателей Полицейскаго Управленія; 4) временныя правила объ уѣздныхъ земскихъ присутственныхъ мѣстахъ по дѣламъ хозяйственно-распорядительнымъ; 5) временныя правила о судебно-полицейскомъ разбирательствѣ и 6) инструкція о дѣлопроизводствѣ уѣздной полиціи. — Къ проекту учрежденія Слѣдственныхъ Судей прилагались: 1) штаты, 2) наказъ Слѣдственнымъ Судьямъ, 3) наказъ полиціи о производствѣ первоначальныхъ слѣдствій. Сверхъ того, были представлены притомъ же общая и нѣсколько особыхъ объяснительныхъ записокъ, извлеченія изъ отзывовъ Начальниковъ губерній, росписаніе предметовъ вѣдомства полиціи и нѣсколько вѣдомостей.

**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 2, стр. 13—62 и 226—268.

начальствомъ или судомъ. Значительно сокращены формы дѣлопроизводства, поглощавшаго прежде всю дѣятельность полицейскихъ чиновниковъ. Наконецъ, увеличено содержаніе послѣднимъ. Устройствомъ слѣдственной части положено начало отдѣленію судебной власти отъ исполнительной. На полиціи оставлена только обязанность обнаруживать преступленія и проступки и производство первоначальныхъ дознаній, порядокъ котораго подробно изложенъ въ особомъ, приложенномъ къ проекту, наказѣ. Всѣ дальнѣйшія дѣйствія въ производствѣ слѣдствій по уголовнымъ дѣламъ возложены на Слѣдственныхъ Судей, назначаемыхъ съ участіемъ Губернскаго Прокурора и непосредственно подчиненныхъ судебной власти. Они состоятъ Членами Уѣздныхъ Судовъ и изъемлются изъ непосредственнаго подчиненія уѣздной полиціи, будучи, впрочемъ, обязаны, по требованію ея, немедленно приступать къ производству слѣдствій. На каждый уѣздъ, за исключеніемъ нѣкоторыхъ, полагается по 2 слѣдственныхъ чиновника. Значительная часть судебно-полицейскихъ обязанной также отдѣляется отъ полиціи съ учрежденіемъ особыхъ судебныхъ установленій по крестьянскимъ дѣламъ. До образованія института Мировыхъ Судей нѣкоторыя судебныя обязанности оставлены на полиціи, въ видахъ чего и начертаны особыя правила для судебно-полицейскаго разбирательства.

Для хозяйственно-распорядительныхъ дѣлъ, впредь до окончательнаго устройства этой части при пересмотрѣ губернскихъ учрежденій, предположено соединить всѣ существовавшіе тогда уѣздные Комитеты въ одно Присутствіе, состоящее подъ предсѣдательствомъ Уѣзднаго Предводителя изъ выборныхъ отъ сословій и мѣстныхъ начальниковъ разныхъ вѣдомствъ. Принимая эту переходную мѣру, Коммисія находила, что, при коренномъ измѣненіи юридическаго и экономическаго быта уѣзднаго населенія, введеніе правильнаго хозяйственнаго устройства на выборномъ началѣ составляетъ общественную потребность; что хотя кругъ дѣятельности такого хозяйственнаго управленія уже опредѣлился отчасти изъ практики, но онъ оказывается несоотвѣтственнымъ, по своей ограниченности, тому значенію, которое Высочайшею Волею придается хозяйственному управленію въ уѣздѣ, такъ какъ прежнимъ уѣзднымъ Комитетамъ ввѣрена лишь часть такихъ дѣлъ и при томъ безъ всякой распорядительной власти, а съ обязанностію исполнять только распоря-

женія губернскихъ мѣстъ и сообщать имъ необходимыя свѣдѣнія. Но, такъ какъ выполненіе главнаго указанія Высочайшей Воли (предоставленіе довѣрія и самостоятельности) можетъ быть выполнено не иначе, какъ съ отдѣленіемъ, въ извѣстной степени, отъ губернскихъ учрежденій нѣкоторыхъ правъ и обязанностей и съ передачею ихъ въ уѣздное управленіе, то и слѣдуетъ, что образованіе хозяйственнаго уѣзднаго управленія не можетъ быть выполнено безъ пересмотра и преобразованія губернскихъ хозяйственныхъ учрежденій. Между тѣмъ, необходимость скорѣйшаго приведенія въ дѣйствіе учрежденія исполнительной полиціи и отдѣленія отъ нея хозяйственно-распорядительныхъ обязанностей требовала немедленнаго образованія новаго, хотя бы и переходнаго, учрежденія для завѣдыванія хозяйственными дѣлами уѣзда. По этому-то соображенію и допущено учрежденіе Уѣзднаго Земскаго Присутствія въ вышесказанномъ видѣ.

По представленію составленныхъ въ Коммисіи проектовъ Общаго Учрежденія Полиціи, послѣдовало, въ Маѣ 1860 года, Высочайшее повелѣніе о томъ, какіе предметы изъ этого проекта должны быть разсмотрѣны раньше другихъ.

Согласно тому, прежде всего было приступлено къ разсмотрѣнію проекта учрежденія слѣдственной части, а въ Іюлѣ того же года были Высочайше утверждены и потомъ изданы: постановленія объ отдѣленіи слѣдственной части отъ полиціи, объ учрежденіи Судебныхъ Слѣдователей и наказъ чинамъ полиціи о производствѣ дознаній по происшествіямъ, могущимъ заключать въ себѣ преступленіе. Разсмотрѣніе же прочихъ предположеній Коммисіи, а равно и проекта учрежденій Городской Полиціи, было пока отложено, для совокупнаго разсмотрѣнія съ проектами губернскихъ учрежденій.

Съ учрежденіемъ должности Судебныхъ Слѣдователей на обязанности полиціи оставлено первоначальное дознаніе о происшествіяхъ, могущихъ имѣть связь съ преступленіями, а также изслѣдованія по преступленіямъ и проступкамъ маловажнымъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ и Юстиціи было поручено предначертать, по соглашенію съ мѣстными Генералъ-Губернаторами и Губернаторами и примѣняясь къ новому порядку, предположенія объ отдѣленіи слѣдственной части отъ полиціи въ столицахъ, а равно и въ другихъ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ, гдѣ будетъ признано

нужнымъ имѣть особыхъ Судебныхъ Слѣдователей. Для улучшенія же личнаго состава полиціи въ управляемыхъ по общему учрежденію губерніяхъ, повелѣно отпускать ежегодно въ распоряженіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ по *одному милліону рублей.*

Затѣмъ, не измѣняя существующаго порядка управленія Земскою Полиціею и назначенія чиновъ вообще, начальникамъ тѣхъ губерній, гдѣ Земскіе Исправники избираются дворянствомъ, предоставлено право увольнять ихъ по усмотрѣнію, донося о причинахъ такого увольненія Министру Внутреннихъ Дѣлъ и назначать на ихъ мѣста а также и на мѣста Исправниковъ, выбывшихъ по какимъ-либо другимъ причинамъ, чиновниковъ отъ Правительства, подъ личною своею отвѣтственностію и съ утвержденія каждый разъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ *).

Въ слѣдующемъ году Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Статсъ-Секретарь Валуевъ, признавая своевременнымъ приступить къ разсмотрѣнію тѣхъ частей изъ составленныхъ въ Коммисіи проектовъ, кои еще не были разсмотрѣны въ 1860 году, вошелъ по этому предмету съ особымъ представленіемъ въ Главный Комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія **), а 17-го Октября того же года препроводилъ къ Государственному Секретарю двѣ записки съ подробными соображеніями и замѣчаніями на означенные проекты ***).

Находя, что проекты Коммисіи, въ главныхъ основаніяхъ, вполнѣ соотвѣтствуютъ Высочайше преподаннымъ 4 Іюля 1858 года и 25 Марта 1859 года началамъ, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ полагалъ полезнымъ утвердить эти проекты съ тѣмъ, чтобы Начальникамъ губерній вмѣнено было въ обязанность первые 2 года по введеніи новыхъ положеній наблюдать ближайшимъ образомъ за удобствомъ примѣненія оныхъ и потомъ представить Министру свои соображенія о затрудненіяхъ, какія могли оказаться на опытѣ, для внесенія этихъ замѣчаній въ Государственный Совѣтъ. Затѣмъ, замѣтивъ, что недостатки полиціи заключаются не въ одномъ только

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 3, стр. 134.
**) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 3, стр. 1.
***) Id. стр. 2—32 и 136—137.

качествѣ, но и въ количествѣ чиновъ ея, и указавъ на опытъ нѣкоторыхъ губерній, онъ признавалъ необходимымъ, для сообщенія дѣйствіямъ полиціи надлежащей быстроты и силы, увеличить число нижнихъ чиновъ ея *конными командами.*

Министръ Финансовъ сдѣлалъ, съ своей стороны, замѣчаніе относительно указанныхъ Коммисіею источниковъ для пополненія новыхъ расходовъ на полицію *). По его мнѣнію, несправедливо было бы относить предполагаемые расходы на Государственное Казначейство, а приличнѣе было бы отнести сумму, потребную на Городскую Полицію на средства городовъ, а для Земской—на счетъ остатковъ отъ государственныхъ земскихъ сборовъ. Согласно этому замѣчанію, и Комитетъ Финансовъ постановилъ: изъ требующихся къ дополнительному отпуску суммъ—содержаніе сословныхъ Засѣдателей отнести на частную земскую повинность, а остальную часть суммъ, впредь до преобразованія системы податей и сборовъ, на государственный земскій сборъ, и только въ случаѣ недостатка въ этомъ источникѣ, производить отпускъ заимообразно изъ средствъ Государственнаго Казначейства. Изъ того же сбора полагалось предоставить ежегодно въ распоряженіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ на усиленіе средствъ городскихъ полицейскихъ командъ до 200.000 руб. сер., предоставляя его усмотрѣнію распредѣленіе между городами этой суммы и составленіе соображеній о томъ, какіе изъ городовъ и въ какой мѣрѣ могутъ принять на себя содержаніе Городской Полиціи.

Соединенное Присутствіе Департамента Законовъ и Главнаго Комитета, обсудивъ въ засѣданіяхъ 2, 16, 23 и 30 Марта и 11 Апрѣля 1862 года, во всей подробности, проекты Коммисіи вмѣстѣ съ замѣчаніями на нихъ со стороны Министровъ, поручило Государственной Канцеляріи, сдѣлать въ нихъ надлежащія исправленія, вслѣдствіе чего, послѣднею и были составлены проекты: 1) Общаго Учрежденія Полиціи уѣздной и городской; 2) Наказа полиціямъ; 3) Временныхъ Правилъ для дѣйствія ея по предметамъ, оставленнымъ въ ея вѣдѣніи до преобразованія другихъ частей управленія; 4)

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. I, Отд. 3, стр. 44—53.

правила о формѣ одежды чиновъ полиціи и 5) о полицейскихъ командахъ *).

Затѣмъ, по представленіи соображеній Министерства Финансовъ объ источникахъ, на которые должны быть отнесены дополнительные расходы на содержаніе полиціи, Соединенное Присутствіе Департаментовъ Законовъ, Государственной Экономіи и Главнаго Комитета, въ виду затруднительности полнаго преобразованія полицейскихъ учрежденій и настоятельной необходимости нѣкоторыхъ измѣненій во внѣшнемъ ея устройствѣ, признало, что единственный исходъ, какой только могъ быть данъ въ то время этому вопросу, состоялъ въ томъ, чтобы немедленно *привести въ исполненіе ту часть проектированныхъ постановленій, которая относится до образованія полиціи, состава и средствъ содержанія, оставивъ безъ измѣненія предметы вѣдомства, предѣлы власти, порядокъ дѣйствій, распредѣленіе обязанностей, отчетность и отвѣтственность полиціи, впредь до преобразованія судебнаго устройства и хозяйственнаго управленія.* Таковъ былъ характеръ улучшеній, произведенныхъ въ полиціи Временными Правилами 25 Декабря 1862 года **).

Сущность этихъ Временныхъ Правилъ, дѣйствующихъ и въ настоящее время, состоитъ въ томъ: что бывшія земскія и городскія полиціи соединены, въ одно общее *Уѣздное Полицейское Управленіе*, за исключеніемъ всѣхъ губернскихъ и нѣкоторыхъ болѣе значительныхъ уѣздныхъ городовъ а также нѣкоторыхъ безъуѣздныхъ городовъ, посадовъ и мѣстечекъ, коимъ сохранена особая полиція; что та и другая полиціи образованы по новымъ штатамъ, въ коихъ содержаніе чиновъ по возможности увеличено; что прежніе выборные Земскіе Исправники замѣнены Уѣздными Исправниками отъ Правительства ***).

По новому устройству Уѣздное Полицейское Управленіе составляютъ: 1) Исправникъ, 2) его Помощникъ, 3) Общее Присутствіе Уѣзднаго Полицейскаго Управленія и 4) Временныя Отдѣленія его. Общее Присутствіе, подъ председательствомъ Исправника, состоитъ

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 3, стр. 146.
**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 147—153.
***) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 199.

ка, его Помощника, 3 сословныхъ Засѣдателей (одного отъ дворянства, и двухъ отъ крестьянъ) и Городскаго Засѣдателя (изъ Ратмановъ Магистрата или Ратуши) въ тѣхъ Уѣздныхъ Полицейскихъ Управленіяхъ, которымъ подвѣдомственны и Городскія Полиціи.

Подвѣдомственные Уѣздному Полицейскому Управленію исполнительные чиновники въ уѣздѣ суть Становые Пристава, ихъ Помощники и Полицейскіе Надзиратели. При Уѣздномъ Полицейскомъ Управленіи есть Канцелярія подъ завѣдываніемъ Секретаря. Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ полагается при Полицейскомъ Управленіи конная стража *).

Уѣздные Исправники и ихъ Помощники опредѣляются и увольняются Губернаторомъ; исполнительные же чиновники опредѣляются Губернаторомъ по представленію Исправника.

Дѣла въ Уѣздномъ Полицейскомъ Управленіи разрѣшаются или Общимъ Присутствіемъ или по личному усмотрѣнію Исправника.

Порядокъ подчиненности и сношеній полиціи, предметы вѣдомства, предѣлы власти, порядокъ дѣйствій, распредѣленіе обязанностей, отчетность и отвѣтственность полиціи оставлены въ своей прежней силѣ. Нормальный штатъ Уѣзднаго Полицейскаго Управленія опредѣленъ въ слѣдующемъ размѣрѣ: Исправнику назначено 1.500 р. жалованья, его Помощнику 1.000 р. Секретарю 400 р., 2 Столоначальникамъ и Регистратору по 200 р., Становому Приставу 600 р. и ему на канцелярскія издержки 300 руб. Полицейскому Приставу 600 руб. и на канцелярскія издержки 200 р., его Помощнику 400 р. и на канцелярскія издержки 160 р., Надзирателю 1 разр. 400 р., Надзирателю 2 разр. 400 р. и на канцелярскія издержки 100 р. **).

Должность Исправника назначена въ VII кл., а его Помощника въ VIII кл.

---

*) Id. стр. 211—213.

**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 450—451.

ГЛАВА XII.

Образованіе особаго Отдѣла для составленія проектовъ окончательнаго преобразованія полиціи.—Замѣчанія Губернаторовъ о послѣдствіяхъ примѣненія Временныхъ Правилъ.—Новый проектъ Общаго Учрежденія Полиціи.—Соображенія Отдѣла Коммисіи.—Соединеніе Полицій Городской и Земской.—Упраздненіе коллегіальности и сословности въ Полицейскомъ Управленіи.—Устройство Канцелярій.—Увеличеніе числа становъ и назначеніе Становымъ Приставамъ Помощниковъ.—Предметы вѣдомства полиціи.—Предѣлы ея власти.—Порядокъ ея дѣйствій. — Отчетность и отвѣтственность полиціи. — Штаты.

Такъ какъ въ именномъ Высочайшемъ указѣ, данномъ Правительствующему Сенату, было выражено, что новое устройство полиціи окончательно можетъ совершиться только тогда, когда будутъ изданы состоявшіеся въ то время, по Высочайшему повелѣнію, и имѣющіе непосредственную съ ними связь Судебные Уставы и Положеніе о Земскихъ Учрежденіяхъ, то, по изданіи оныхъ въ 1864 г., состоящая при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ Коммисія приступила вновь къ работамъ по составленію проектовъ объ окончательномъ преобразованіи полиціи, для чего былъ образованъ изъ среды Коммисіи особый Редакціонный Отдѣлъ, которому и было поручено разсмотрѣть всѣ матеріалы Коммисіи, сообразить ихъ съ дѣйствующими и вновь изданными узаконеніями и разными частными предположеніями Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и затѣмъ изготовить проектъ объ окончательномъ преобразованіи губернскихъ и уѣздныхъ полицейскихъ учрежденій вѣдомства Министерства *).

Прежде чѣмъ приступить къ обозрѣнію послѣднихъ трудовъ Коммисіи, необходимо познакомиться, хотя въ краткихъ чертахъ, съ тѣми замѣчаніями, которыя были представлены Начальниками губерній по введеніи Временныхъ Правилъ и которыя послужили отчасти основаніемъ для послѣдующихъ соображеній Коммисіи.

Замѣчанія Начальниковъ губерній **) были вызваны циркуляромъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ и относились главнымъ обра-

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 453.

**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 309—340.

зомъ до Канцелярій Уѣздныхъ Полицейскихъ Управленій, до увеличенія средствъ исполнительныхъ полицейскихъ чиновниковъ въ городахъ и уѣздахъ и до увеличенія числа становъ.

Всѣ Начальники губерній, безъ исключенія, указывали на неудобство введеннаго Временными Правилами вольнонаемнаго труда въ Канцеляріяхъ Уѣздныхъ Полицейскихъ Управленій и уменьшенія въ нихъ числа штатныхъ должностей. Штатные писцы бывшихъ Земскихъ Судовъ перешли большею частью въ другія присутственныя мѣста, даже на самое ничтожное содержаніе, лишь бы пользоваться правами государственной службы; другіе же требовали такого значительнаго вознагражденія, взамѣнъ прежнихъ своихъ правъ, что Полицейскія Управленія не могли удовлетворять ихъ: Неизбѣжнымъ слѣдствіемъ того былъ чувствительный недостатокъ въ свѣдущихъ и опытныхъ лицахъ, невозможность тотчасъ замѣнять мѣста оставлявшихъ Канцелярію, и наконецъ, величайшая небрежность къ дѣлу со стороны писцовъ, очевидно не имѣвшихъ основаній особенно дорожить мѣстомъ, мало обезпечивающимъ ихъ въ матеріальномъ отношеніи. Многіе Начальники губерній указывали также на необходимость должностей Казначея и Архиваріуса въ Полицейскихъ Управленіяхъ и на увеличеніе въ нихъ числа штатныхъ чиновниковъ, Столоначальниковъ и ихъ Помощниковъ, такъ какъ въ случаѣ заболѣванія одного изъ нихъ, некому было поручить исправленіе его должности.

Подобнаго же рода замѣчанія были сдѣланы и относительно Становыхъ Управленій, которыя оставались безъ всякаго призора во время болѣзни Становаго Пристава или его отсутствія. Это неудобство вызывало, со стороны Губернаторовъ, требованія о назначеніи Становымъ Приставамъ *Помощниковъ* или штатныхъ *Письмоводителей*, которые могли бы замѣнять ихъ во время отсутствія изъ Становой Квартиры. Наконецъ, въ числѣ представленныхъ Губернаторами замѣчаній, было еще одно весьма существенное: необходимость увеличить число становъ. Это требованіе вызывалось обширностію нѣкоторыхъ уѣздовъ или населенностію ихъ. Сверхъ того, въ представленіяхъ встрѣчаются также заявленія о присоединеніи Городской Полиціи къ Уѣзднымъ Полицейскимъ Управленіямъ въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ она составляла, по Временнымъ Правиламъ, особое управленіе. Отъ Пермскаго и Оренбургскаго Губернаторовъ

поступили ходатайства объ учрежденіи особыхъ полицій на всѣхъ горныхъ заводахъ; отъ Черниговскаго Губернатора объ устройствѣ, на общемъ основаніи, полиціи въ нѣкоторыхъ раскольничьихъ посадахъ, въ которыхъ существовали особыя Полицейскія Управленія и на которые не были распространены Временныя Правила.

Руководствуясь преподанными въ Высочайшихъ повелѣніяхъ началами для преобразованія губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, а также вновь изданными для судебныхъ и земскихъ учрежденій Уставами и, наконецъ, своими прежними работами по этому предмету и новыми представленіями Начальниковъ губерній, Отдѣлъ Коммисіи выработалъ окончательный проектъ *) Общаго Учрежденія и Наказа Полиціи. Въ первомъ изложены правила: 1) объ образованіи полиціи; 2) о предметахъ вѣдомства и предѣлахъ власти; 3) объ отчетности и отвѣтственности ея. Въ Наказѣ изложены: 1) общій порядокъ дѣйствій полицейскихъ чиновъ; 2) особыя мѣры, предоставленныя въ нѣкоторыхъ случаяхъ полиціи, при исполненіи ея обязанностей; 3) обязанности отдѣльныхъ чиновъ ея и 4) общія правила о дѣлопроизводствѣ.

а) Соображенія Отдѣла о соединеніи Полицій Городской и Земской **). Введеніемъ Временныхъ Правилъ 1862 г. имѣлось, между прочимъ, въ виду достичь большей быстроты и своевременности въ распоряженіяхъ полиціи. Поэтому-то въ нихъ и принято за главное основаніе соединеніе Городской Полиціи съ Земскою въ одно управленіе. Но такъ какъ въ то время оставалась еще на полиціи масса судебныхъ и хозяйственно-распорядительныхъ дѣлъ, то признано было необходимымъ, для устраненія излишняго обремененія полицейскихъ чиновъ, оставить въ нѣкоторыхъ городахъ особую Городскую Полицію, причемъ принимались, главнымъ образомъ, въ соображеніе цифра народонаселенія и развитіе промышленности и торговли. Но съ другой стороны, подобныя же условія могли быть примѣнены и къ нѣкоторымъ уѣздамъ. Отсюда вытекала, по видимому, необходимость раздѣлять и уѣзды на нѣсколько отдѣльныхъ Полицейскихъ Управленій и, такимъ

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 340—480.

**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 213—218 и 454—455.

образомъ, приходилось отказаться отъ мысли о единствѣ полицейской власти въ городѣ и уѣздѣ. Но, за воспослѣдовавшимъ, по изданіи Временныхъ Правилъ, образованіи судебной части и земскихъ учрежденій, весьма значительная часть обязанностей была снята съ полицейскихъ чиновниковъ, и затѣмъ не представлялось уже необходимости въ существованіи двухъ Полицейскихъ Управленій во всѣхъ губернскихъ и въ нѣкоторыхъ уѣздныхъ городахъ, а казалось достаточнымъ ограничиться, взамѣнъ особаго городскаго управленія,— одними исполнительными чиновниками въ тѣхъ городахъ. При дальнѣйшемъ обсужденіи этого вопроса, Коммисія отклонилась, однакоже, отъ этой мысли и сочла болѣе удобнымъ сохранить особую полицію въ губернскихъ городахъ, главнымъ образомъ потому, что для Губернаторовъ казалось крайне неудобнымъ не имѣть всегда подъ рукою ближайшаго начальника полиціи—Исправника, обязаннаго часто отлучаться изъ города. По этимъ соображеніямъ предполагалось отдѣльную отъ уѣздной Городскую Полицію оставить въ двухъ столицахъ, 45 губернскихъ городахъ (въ губерніяхъ управляемыхъ по Общему Учрежденію), въ 3-хъ градоначальствахъ, въ 5-ти безъуѣздныхъ городахъ, въ 2-хъ посадахъ и въ 1-мъ мѣстечкѣ, и, наконецъ, въ городахъ, полиція коихъ подвѣдома особымъ управленіямъ.

б) Соображенія Отдѣла о личномъ составѣ полиціи. Въ тѣсной связи съ этимъ предметомъ находился вопросъ о коллегіальности и сословности Полицейскихъ Управленій. До тѣхъ поръ пока на обязанности полиціи лежала значительная часть судебныхъ и хозяйственно-распорядительныхъ дѣлъ, учрежденіе Общаго Присутствія при Полицейскихъ Управленіяхъ и Временныхъ Отдѣленій, а равно и примѣненіе выборнаго начала еще имѣли нѣкоторое основаніе. Но лишь только часть судебная и земско-хозяйственная части отпали отъ полиціи, коллегія и сословность въ ея дѣлахъ уже не имѣли мѣста и не оправдывались никакими основаніями, такъ какъ послѣ введенія Судебныхъ Уставовъ и Земскихъ Учрежденій, за полиціею остались только чисто исполнительныя и полицейско-распорядительныя дѣла, не требующія обсужденія въ коллегіальномъ порядкѣ. По этимъ причинамъ коммисіею было принято: *коллегіальный составъ въ полицейскомъ устройствѣ совсѣмъ отмѣнить и затѣмъ* ни Общихъ Присутствій, ни Особыхъ Вре-

менныхъ Отдѣленій не имѣть; *Уѣздное же Полицейское Управленіе образовать только изъ Уѣзднаго Исправника съ Помощникомъ,* назначаемыхъ Правительствомъ *) и съ *Канцеляріею.*

Соображаясь съ замѣчаніями Начальниковъ губерній, Коммисія вошла въ разсмотрѣніе различныхъ неудобствъ въ устройствѣ, по Временнымъ Правиламъ, Канцелярій Полицейскихъ Управленій. По штатамъ 1862 года, Канцелярія должна состоять изъ Секретаря, 2 Столоначальниковъ и Регистратора; писцы же полагались вольнонаемные. Главными неудобствами такого устройства, вредно повліявшаго на общій ходъ дѣлопроизводства Полицейскихъ Управленій, оказались, какъ было пояснено выше, недостатокъ числа штатныхъ чиновниковъ и совершенная почти невозможность имѣть благонадежныхъ писцовъ. Для устраненія этихъ недостатковъ предполагалось первоначально прибавить въ Канцелярію чиновниковъ для наблюденія за архивомъ, хозяйственною и экзекуторскою частями, а занимающимся письмоводствомъ дать права штатныхъ канцелярскихъ служителей. Но потомъ было признано, что такое сложное устройство не соотвѣтствуетъ полиціи, какъ учрежденію исполнительному и вмѣсто Столоначальниковъ и другихъ чиновниковъ предположено назначить Секретарю по 2, или болѣе Помощниковъ. Относительно же необходимости для полиціи штатныхъ канцелярскихъ служителей мнѣнія раздѣлились и потому было принято: въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ встрѣтится затрудненіе въ пріисканіи благонадежныхъ писцовъ, предоставлять имъ, съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, права государственной службы **).

При составленіи Временныхъ Правилъ 1862 года становыя учрежденія были сохранены въ прежнемъ ихъ видѣ, съ исключеніемъ только изъ обязанностей Становыхъ Приставовъ слѣдственныхъ дѣлъ. Но при этомъ было предоставлено Губернаторамъ обсудить, по введеніи новыхъ Правилъ, на основаніи опыта, необходимость измѣненія числа становъ. Отъ Начальниковъ губерній поступили въ Министерство ходатайства объ открытіи 34 новыхъ становъ. Затѣмъ въ 1868 году, по случаю передачи государственныхъ крестьянъ въ

---

*) Id. стр. 215, 216, 445.

**) Мат. Ком Отд. Пол., ч. 1, Отд. 3, стр. 218—222, 456—457.

вѣдѣніе общей полиціи, образовано 90 новыхъ становъ. Кромѣ увеличенія числа становъ, Начальники Губерній ходатайствовали также и о назначеніи къ Становымъ Приставамъ Помощниковъ или Письмоводителей. Имѣя въ виду, что съ введеніемъ судебныхъ и земскихъ учрежденій дѣятельность Становаго Пристава должна значительно сократиться, Коммисія сомнѣвалась первоначально въ необходимости такой мѣры и не предполагала дѣлать никакихъ измѣненій по этому предмету до повсемѣстнаго введенія учрежденія Мировыхъ Судей, послѣ чего яснѣе могъ опредѣлиться и кругъ обязанностей Становыхъ Приставовъ. Но впослѣдствіи, принявъ въ уваженіе почти единогласныя ходатайства о томъ Начальниковъ губерній, было признано болѣе полезнымъ *назначить Становымъ Приставамъ штатныхъ Помощниковъ* съ правами государственной службы *).

в) Соображенія Отдѣла Коммисіи о предметахъ вѣдомства полиціи **). Временныя Правила 1862 г. совсѣмъ не касались предметовъ вѣдомства и обязанностей полиціи. Этотъ вопросъ предполагалось разсмотрѣть по введеніи судебныхъ и земскихъ учрежденій, т. е. послѣ того какъ отъ полиціи отойдетъ значительная часть прежнихъ обязанностей. Послѣ того главная задача Коммисіи и заключалась въ томъ, чтобы опредѣлить кругъ дѣйствій полиціи за выдѣленіемъ тѣхъ ея обязанностей, которыя отошли къ помянутымъ учрежденіямъ. Для этого было необходимо: 1) точно изслѣдовать, какія дѣла подлежатъ вѣдомству полицейскихъ мѣстъ по существующимъ законамъ; 2) отдѣлить отъ сихъ дѣлъ всѣ тѣ предметы, которые, вслѣдствіе реформъ послѣдняго времени, отпадаютъ отъ полиціи и переходятъ къ судебной части, земскимъ учрежденіямъ или административнымъ вѣдомствамъ и 3) засимъ съ возможною точностію обозначить дѣйствительный кругъ полицейской дѣятельности.

Постановленія о предметахъ вѣдомства и обязанностяхъ полиціи кромѣ Общаго Учрежденія Полиціи, въ которомъ перечень ихъ представляетъ дробную, неполную и сбивчивую регламентацію,— разсѣяны чуть-ли не во всѣхъ томахъ дѣйствующаго законодательства. Но

*) Ii. стр. 222—226, 457—459.
**) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 3, стр. 200—211 и 461.

при всемъ безконечномъ разнообразіи своемъ, предметы вѣдомства полиціи могутъ быть подведены, по ихъ характеру, подъ 4 главныя рубрики: 1) дѣла исполнительныя, 2) слѣдственныя 3) судебныя и 4) хозяйственно-распорядительныя. Первый разрядъ—дѣла исполнительныя, само собою, принадлежитъ къ чисто полицейскимъ. Затѣмъ слѣдуютъ дѣла судебныя, подраздѣляющіяся на двѣ группы — уголовныя и гражданскія. Изъ уголовныхъ дѣлъ лежали по существующимъ тогда законамъ, на обязанности полиціи: 1) судебно-полицейское разбирательство, 2) участіе въ производствѣ дознаній и слѣдствій, 3) вызовы и представленія требуемыхъ лицъ къ слѣдствіямъ и суду и 4) исполненіе уголовныхъ приговоровъ.—Судебно-полицейское разбирательство все отошло или къ Мировымъ Судьямъ или къ общимъ Окружнымъ Судамъ. Приговоры Мироваго Судьи, не требующіе денежнаго взысканія, исполняются имъ самимъ. Исполненія приговоровъ о денежныхъ взысканіяхъ, налагаемыхъ уголовнымъ судомъ, по всякимъ случаямъ принадлежатъ къ обязанности Судебныхъ Приставовъ. Затѣмъ, на обязанности полиціи изъ этой группы дѣлъ остается: 1) нѣкоторое участіе въ производствѣ дознаній и слѣдствій по уголовнымъ дѣламъ; 2) вызовы и представленія требуемыхъ лицъ къ слѣдствію и суду 3) взысканіе денежныхъ штрафовъ по распоряженію Мировыхъ Судей и 4) всякаго рода распоряженія надъ лицомъ преступника (отправка въ мѣсто заключенія или ссылки, взятіе подъ стражу и т. п.). Изъ дѣлъ гражданскихъ, лежавшихъ на полиціи,—дѣла о неисполненныхъ обязательствахъ, о возстановленіи владѣнія о вознагражденіи за ущербъ, о личныхъ обидахъ—отходили къ общимъ судебнымъ установленіямъ. Вызовы лицъ и исполненіе рѣшеній Мировыхъ Съѣздовъ, Окружныхъ Судовъ и Судебныхъ Палатъ по гражданскимъ дѣламъ отошли къ Судебнымъ Приставамъ. На обязанности полиціи оставались только вызовы лицъ и исполненія рѣшеній Мировыхъ Судей по гражданскимъ дѣламъ.

Въ земско-хозяйственныхъ дѣлахъ, лежавшихъ на полиціи, легко можно различить двѣ стороны: исполнительную и распорядительную. Дѣла послѣдняго рода всѣ отошли къ земскимъ учрежденіямъ, какъ-то, распорядокъ отбыванія натуральныхъ повинностей, учрежденіе базаровъ, разрѣшеніе и открытіе ярмарокъ, составленіе справочныхъ цѣнъ и таксъ на разные предметы. Исполнительныя дѣла

по хозяйственному управленію, какъ напримѣръ, содѣйствіе къ исполненію законовъ, наблюденіе за исполненіемъ повинностей, по взысканію недоимокъ, за торговлей и т. п. всѣ оставались на обязанности полиціи.

Наконецъ, кромѣ дѣлъ судебныхъ и хозяйственныхъ, были еще особаго рода дѣла, которыя должны были перейти къ подлежащимъ вѣдомствамъ, именно: объявленія о назначеніи рекрутскихъ участковъ, обязанности по наблюденію за отставными и безсрочно-отпускными нижними чинами, обязанности по надзору за порядкомъ хозяйственнаго управленія однодворцевъ западныхъ губерній и крымскихъ татаръ, охраненіе общественнаго здравія и дѣла по нарушенію законовъ о торговлѣ. Изъ послѣдняго рода дѣлъ слѣдовало бы допустить участіе полиціи только въ случаяхъ, принадлежащихъ ея вѣдомству по общимъ ея обязанностямъ (обманъ, подлогъ и т. п.), исключивъ изъ ея вѣдѣнія всѣ случаи, имѣющіе отношеніе только къ интересамъ казны или извѣстнаго торгующаго сословія (торговля безъ узаконенныхъ свидѣтельствъ или товарами, предоставленными только привиллегированнымъ лицамъ и пр.).

Но не смотря на значительное ограниченіе круга полицейской дѣятельности, предметы ея вѣдомства представляются еще столь разнородными, что ихъ можно раздѣлить, сообразно ихъ свойству, на нѣсколько категорій. Прежде всего, по главному характеру дѣятельности полиціи, всѣ предметы ея вѣдомства могутъ быть раздѣлены на двѣ группы: къ одной относятся всѣ ея обязанности по охраненію общественнаго порядка и безопасности предупрежденіемъ и пресѣченіемъ законопротивныхъ дѣйствій. Во всѣхъ дѣлахъ подобнаго рода полиція является установленіемъ вполнѣ самостоятельнымъ, дѣйствующимъ по собственному усмотрѣнію, независимо отъ постороннихъ требованій и ограничиваясь только закономъ. Другую группу ея обязанностей составляютъ дѣла, въ которыхъ участіе полиціи возбуждается инпціативою или правительственныхъ установленій или частныхъ лицъ. Сюда относятся: обнародованіе законовъ, содѣйствіе въ исполненіи ихъ всѣмъ вѣдомствамъ и частнымъ лицамъ и исполнительныя обязанности полиціи по слѣдственной и судебной частямъ.

г) Соображенія Отдѣла Коммисіи о предѣлахъ власти полиціи *). Разнообразіе возложенныхъ на полицію предметовъ было такъ велико, что не могло быть установлено никакихъ общихъ правилъ для ея дѣйствій при исполненіи ея смѣшанныхъ обязанностей, тѣмъ болѣе, что обязанности эти развивались постепенно, вытекая перѣдко изъ частныхъ случаевъ и отъ постороннихъ вѣдомствъ, не обращавшихъ вниманія на то: соотвѣтствуетъ-ли характеру полиціи возлагаемая на нее обязанность. Понятно, что изъ такого порядка происходило два неудобства: разъ, полиція не была достаточно ограждена отъ возможности увлекаться за предѣлы своей власти; другое,—правами отдѣльныхъ вѣдомствъ и сословій, она была затрудняема при отправленіи даже самыхъ существенныхъ своихъ обязанностей. Отсюда являлась необходимость: 1) *опредѣлить, и какъ можно точнѣе, предѣлы власти полиціи и отношенія ея къ другимъ учрежденіямъ* и 2) *установить въ законѣ общія правила для ея дѣйствій.*

Въ дѣйствующемъ законодательствѣ предѣлы власти полиціи обусловливаются тремя главными основаніями: 1) пространствомъ мѣстности, подлежащей вѣдѣнію полиціи, 2) существомъ и характеромъ дѣлъ ей ввѣренныхъ и 3) правами разныхъ сословій, частныхъ лицъ и правительственныхъ учрежденій.

По отношенію къ пространству можетъ быть оставлено прежнее правило, по которому полицейская власть ограничивается пространствомъ завѣдываемаго уѣзда съ правомъ продолжать свои дѣйствія и за границы онаго-до тѣхъ поръ, пока полиція сосѣдней территоріи не приступитъ къ тѣмъ же дѣйствіямъ.

По отношенію къ существу и характеру ввѣренныхъ полиціи дѣлъ, въ однихъ случаяхъ,—при охраненіи общественнаго порядка,—ея дѣйствія ограничиваются только законами. Во всѣхъ дѣлахъ по содѣйствію правительственнымъ учрежденіямъ и частнымъ лицамъ власть полиціи ограничивается предѣлами, указанными требованіемъ посторонняго учрежденія или частнаго лица. При отправленіи исполнительныхъ обязанностей по части слѣдственной и судебной предѣлы власти полиціи положительно опредѣляются въ Су-

*) Мат. Ком. Огд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 239—248 и 462.

дебныхъ Уставахъ 1864 года. При этомъ, однакоже, слѣдовало, по мнѣнію Коммисіи, принять за правило, что *исполнительная полиція, оказывая судебной власти должное содѣйствіе, не должна исполнять такихъ ея требованій, на которыя нѣтъ положительныхъ указаній ни въ Судебныхъ Уставахъ, ни въ самомъ учрежденіи полиціи.*

По отношенію къ особымъ правамъ разныхъ сословій и вѣдомствъ Коммисія пришла къ необходимости принять то общее начало, введенное въ законодательство всѣхъ образованныхъ государствъ и принятое въ нашихъ новыхъ Судебныхъ Уставахъ,—что *при охраненіи общественнаго порядка полиція не должна быть стѣсняема никакими изъятіями и привиллегіями*, допуская въ этомъ случаѣ одно только исключеніе для лицъ, состоящихъ при иностранныхъ посольствахъ.

Разсматривая вопросъ о порядкѣ дѣйствій полиціи, Коммисія пришла къ такимъ заключеніямъ: подробное разсмотрѣніе вопроса о порядкѣ дѣйствій полиціи при обнародованіи законовъ и распоряженій Правительство должно отложить до разрѣшенія возбужденнаго II Отдѣленіемъ Собственной Его Величества Канцеляріи вопроса объ отдѣленіи законовъ отъ распоряженія Правительства. Въ этомъ отношеніи Коммисія ограничилась введеніемъ раздачи и выставки манифестовъ и объявленій кромѣ всенароднаго чтенія ихъ, которое, какъ доказываетъ опытъ, мало знакомитъ жителей съ существомъ новаго закона и поэтому не достигаетъ цѣли.

Дѣйствія полиціи по охраненію общаго порядка и спокойствія, заключаются: 1) въ непосредственномъ надзорѣ; 2) въ понужденіи къ исполненію законныхъ по этому предмету правилъ и 3) въ пресѣченіи, какъ преступныхъ дѣйствій, такъ и случайныхъ причинъ, нарушающихъ общественный порядокъ и спокойствіе. Всѣ частныя мѣры предупрежденія и пресѣченія законопротивныхъ дѣйствій, изложенныя въ особомъ Уставѣ (Т. XIV Свода Закон.), подлежатъ существенному измѣненію и соглашенію съ новыми Судебными Уставами равно и реформами по другимъ вѣдомствамъ.

д) Соображенія Отдѣла о порядкѣ дѣйствій полиціи *). Относительно особыхъ способовъ, къ которымъ поли-

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 248—255.

ція, по существу своей обязанности, должна иногда обращаться, т. е. 1) права требовать содѣйствія мѣстныхъ обывателей и войскъ и 2) права подвергать нарушителей закона личному задержанію и аресту,—Отдѣлъ Коммисіи замѣтилъ, что правила о порядкѣ дѣйствій полиціи въ чрезвычайныхъ случаяхъ подробно опредѣлены въ Высочайше утвержденныхъ 16 Августа 1861 года временныхъ наказахъ уѣзднымъ полиціямъ, и въ Уставѣ уголовнаго судопроизводства, 20 Ноября 1864 г.

Относительно содѣйствія полиціи другимъ правительственнымъ установленіямъ Коммисія пришла къ тому заключенію, что полиція обязана безусловно исполнять требованія другихъ установленій во всѣхъ случаяхъ, когда онѣ относятся къ предметамъ ея вѣдомства, по ея учрежденію или по уставамъ другихъ вѣдомствъ, и притомъ въ первомъ случаѣ долженъ быть соблюдаемъ порядокъ, указанный въ учрежденіи полиціи, въ послѣднемъ она должна дѣйствовать по правиламъ изложеннымъ въ особыхъ уставахъ тѣхъ вѣдомствъ.

Для руководства полиціи въ ея дѣйствіяхъ по содѣйствію интересамъ и нуждамъ частныхъ лицъ, Коммисія предлагаетъ принять слѣдующія общія правила:

1) Въ случаяхъ, имѣющихъ непосредственную связь съ общими обязанностями, полиція дѣйствуетъ на основаніи общихъ правилъ; 2) въ случаяхъ, неимѣющихъ связи съ ея прямыми обязанностями, она приступаетъ къ дѣйствію только по предметамъ, въ законѣ поименованнымъ, и не прежде полученія о томъ просьбы отъ частнаго лица.

Въ исполненіи обязанностей полиціи по слѣдственной и судебной частямъ, порядокъ ея дѣйствій относительно производства дознаній, участія въ слѣдствіяхъ и въ исполненіи распоряженій судебной власти,—опредѣлены въ общихъ чертахъ Судебными Уставами. Коммисія полагала только необходимымъ въ развитіе статей того Устава издать полную инструкцію для полиціи. Затѣмъ, относительно порядка дѣйствій ея въ возбужденіи дѣлъ по преступленіямъ и проступкамъ противъ казенной собственности, благочинія и благоустройства, Коммисія придержалась того начала, что съ отмѣною слѣдствен-

наго порядка и съ введеніемъ состязательной формы судопроизводства, защитниками интересовъ администраціи по дѣламъ о нарушеніи благочинія и благоустройства должны быть чины мѣстной полиціи. Имъ должно быть предоставлено право какъ возбужденія такихъ дѣлъ, такъ и защиты ихъ, съ тѣмъ лишь ограниченіемъ, въ послѣднемъ случаѣ, что хожденіе по дѣламъ, подлежащимъ переносу въ мировые съѣзды, должно быть поставлено въ зависимость отъ губернскаго начальства, которое можетъ или командировать для того особыхъ чиновниковъ, или чиновъ мѣстной полиціи.

Въ заключеніе своихъ разсужденій по вопросу о порядкѣ дѣйствій полиціи, Коммисія выразила мысль, что, по исполненіи пересмотра Устава о предупр. и прес. прест., необходимо начертать проэктъ *Общаго Полицейскаго Устава*, примѣнивъ въ немъ правила о порядкѣ дѣйствій полиціи ко всякому ея учрежденію, равно какъ и къ уставамъ другихъ вѣдомствъ, дабы такимъ образомъ чины ея имѣли общую настольную книгу законовъ о своихъ обязанностяхъ.

е) Соображенія Отдѣла о порядкѣ дѣлопроизводства и объ отчетности *). При введеніи Временныхъ Правилъ, Министру Внутреннихъ Дѣлъ было предоставлено снабдить преобразуемыя полиціи надлежащими наставленіями, о порядкѣ внутренняго дѣлопроизводства. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ нашло возможнымъ сдѣлать въ дѣлопроизводствѣ полицій значительныя сокращенія собственно по предметамъ военнаго вѣдомства, и затѣмъ, по всѣмъ прочимъ частямъ, признало полезнымъ ввести существовавшій въ прежнихъ Земскихъ Судахъ порядокъ, такъ какъ Коммисія находила, что прежнія формы дѣлопроизводства оказывались неудовлетворительными не столько сами по себѣ, сколько по чрезвычайному разнообразію возложенныхъ на полицію предметовъ и по недостатку правилъ для порядка ея дѣйствій. Съ отдѣленіемъ отъ полиціи судебныхъ и земско-хозяйственныхъ дѣлъ и съ отмѣною коллегіальнаго порядка, дѣлопроизводство полиціи еще болѣе сократилось. Затѣмъ Коммисія полагала, что, согласно принятому въ нашемъ законодательствѣ новому началу кодификаціи, въ законѣ слѣдуетъ помѣ-

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 292—298 и 462—463.

стить только краткія указанія по этому предмету, отнеся всѣ подробности къ инструкціи. Что же касается отчетности полиціи по денежнымъ суммамъ, то этотъ вопросъ окончательно разрѣшенъ введеніемъ единства кассы, послѣ чего не представляется уже надобности въ начертаніи какихъ-либо особыхъ правилъ для полиціи, такъ какъ въ этомъ случаѣ полицейскія учрежденія подлежатъ общему закону единства кассы.

ж) Соображенія Отдѣла объ отвѣтственности полицейскихъ чиновъ *). Замѣчанія Коммисіи по этому предмету состояли главнымъ образомъ, въ слѣдующемъ. Въ дѣйствующихъ законахъ приняты въ этомъ отношеніи три главныя начала: 1) что чины полиціи привлекаются къ отвѣтственности за проступки и преступленія по должности не иначе, какъ по распоряженію своего губернскаго начальства; 2) что никакое взысканіе не налагается на обвиняемаго безъ истребованія отъ него объясненій и 3) что однѣ изъ взысканій и наказаній налагаются въ порядкѣ административномъ, другія по суду, причемъ, какъ наложеніе взысканія, такъ и преданіе виновнаго суду, зависитъ исключительно отъ того начальства, которому, по закону, принадлежитъ право определенія его къ должности.

Съ изданіемъ въ 1864 году Судебныхъ Уставовъ этотъ порядокъ измѣненъ. На томъ основаніи, что полиція по возложеннымъ на нее слѣдственнымъ и судебнымъ обязанностямъ, постановлена подъ ближайшее наблюденіе судебныхъ властей, послѣднимъ предоставлено право подвергать чиновъ полиціи административнымъ взысканіямъ, такъ, что непосредственное начальство полиціи обязано, въ такихъ случаяхъ, только безусловно подчиняться постановленіямъ суда. Другое измѣненіе, введенное Судебными Уставами, состоитъ въ томъ, что для преданія суду лицъ административныхъ вѣдомствъ (также и полиціи) требуется въ нѣкоторыхъ случаяхъ предварительное слѣдствіе чрезъ Судебнаго Слѣдователя, причемъ начальству обвиняемаго предоставлено командировать къ слѣдствію своего чиновника. Слѣдственное дѣло, по окончаніи его, передается Прокурору,

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 298—307 и 463.

а отъ того переходитъ уже къ начальству обвиняемаго, и, въ случаѣ несогласія послѣдняго съ мнѣніемъ Прокурора, поступаетъ или въ Губернское Правленіе, или въ 1-й Департаментъ Правительствующаго Сената. Такимъ образомъ положеніе административнаго чиновника становится затруднительнымъ: ему предстоитъ отвѣтственность съ двухъ сторонъ: отъ непосредственнаго своего начальства и отъ судебныхъ властей. Коммисіею указывается притомъ собственно на тѣ случаи, когда, на основаніи сдѣланнаго полиціи предостереженія, начинается противъ нея, со стороны частнаго лица, искъ объ ущербахъ и убыткахъ, причиненныхъ дѣйствіями полиціи, неодобренными судебнымъ приговоромъ. Неблагопріятное положеніе полицейскаго чиновника увеличивается еще тѣмъ, что извѣстное число замѣчаній и выговоровъ ведетъ его къ уголовному суду.

Изъискивая способы къ огражденію чиновъ полиціи отъ напрасной отвѣтственности, Коммисія предложила, для разрѣшенія этого вопроса, принятый и въ Общихъ Законахъ, и въ новыхъ Судебныхъ Уставахъ,—порядокъ, на основаніи котораго должностныя лица всѣхъ вѣдомствъ имѣютъ право приносить жалобы по инстанціямъ на распоряженія своего непосредственнаго начальства. Такъ какъ это право сохранено за должностными лицами судебнаго вѣдомства, то Коммисія не находила препятствій оставить это же право и за чинами полиціи въ ихъ отношеніяхъ къ новымъ судебнымъ властямъ. Затѣмъ, Коммисія признала также справедливымъ постановить, что чины полиціи, подвергнутые административнымъ взысканіямъ со стороны судебныхъ властей и привлеченные, на основаніи тѣхъ взысканій, къ судебной отвѣтственности за убытки, въ порядкѣ гражданскаго суда, могутъ просить о преданіи ихъ суду уголовному, съ тѣмъ, чтобы въ такомъ случаѣ искъ гражданскій былъ пріостановленъ до окончанія уголовнаго суда.

По вопросу о порядкѣ наложенія взысканій на полицейскихъ чиновъ, исполняющихъ должности Судебныхъ Приставовъ, Коммисія выразила мнѣніе, что такія обязанности для полицейскаго чиновника суть болѣе или менѣе случайныя, а потому и главной отвѣтственности за нихъ они должны подлежать предъ своимъ начальствомъ съ соблюденіемъ установленныхъ на тотъ предметъ въ Судебныхъ Уставахъ правилъ.

Наконецъ, Коммисіею было обращено вниманіе на невыгодныя отношенія полиціи по дѣламъ о преступленіяхъ и проступкахъ частныхъ лицъ, въ коихъ она является обвинительницею предъ судомъ. Полиціи дано въ такихъ случаяхъ право протестовать на приговоры Мироваго Судьи Товарищу Прокурора, съ предоставленіемъ ихъ на его усмотрѣніе. Коммисія полагала: вмѣнить полиціи въ обязанность представлять губернскому начальству всѣ оставленные Товарищемъ Прокурора безъ послѣдствій протесты на приговоры Мировыхъ Судей, съ тѣмъ, чтобы губернское начальство могло представлять ихъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ.

з) Соображенія Отдѣла объ увеличеніи штатовъ *). По вопросу объ увеличеніи штатовъ и возвышеніи окладовъ полицейскихъ чиновъ Коммисіею высказаны слѣдующія соображенія. Хотя вмѣстѣ съ Временными Правилами 1862 г. и были введены новые штаты съ значительно возвышенными противъ прежняго окладами и хотя дальнѣйшее увеличеніе ихъ затруднило бы Государственное Казначейство, земскіе и городскіе сборы,—за всѣмъ тѣмъ, оклады для чиновъ полиціи и сами по себѣ, и, въ особенности, по сравненію съ окладами соотвѣтственныхъ чиновъ всѣхъ другихъ вѣдомствъ, представлялись до такой степени скудными, что, «*если не увеличить ихъ въ той же пропорціи, какъ и по прочимъ вѣдомствамъ, то надо будетъ отказаться отъ надежды имѣть на полицейской службѣ людей образованныхъ и честныхъ и устранить свойственныя этой службѣ болѣе, нежели другой, искушенія къ незаконнымъ поборамъ, въ которыхъ тогда не безъ основанія обвиняли полицію; дѣйствія эти будутъ неизбѣжны и неотвратимы и цѣль Правительства—возвысить нравственное значеніе полиціи—не будетъ достигнута*». По этому, устраняя отъ себя обсужденіе финансовой стороны дѣла, Коммисія только заявляла, что исполненіе такой нелегкой задачи, какъ лучшее устройство полиціи не можетъ обойтись безъ значительныхъ расходовъ.

---

*) Мат. Ком. Огд. Пол., ч. 1, Огд. 3, стр. 257–291 и 461–470.

Вопросъ о штатахъ заключался въ усиленіи личнаго состава полиціи, въ увеличеніи денежныхъ средствъ Полицейскихъ Управленій и окладовъ жалованья полицейскихъ чиновъ.

При установленіи нормальныхъ штатовъ Коммисія не считала необходимымъ опредѣлять число исполнительныхъ чиновниковъ въ каждомъ городѣ и уѣздѣ и размѣра канцелярскихъ суммъ на каждое Полицейское Управленіе, предоставляя этотъ предметъ ближайшему усмотрѣнію Министра Внутреннихъ Дѣлъ съ тѣмъ только, чтобы онъ не выходилъ изъ общей суммы издержекъ, какая будетъ ассигнована на всѣ Полицейскія Управленія. Правило это должно быть принято и въ отношеніи опредѣленія числа штатныхъ канцелярскихъ чиновниковъ, что можетъ быть удобнѣе всего поручено Начальникамъ губерній, подъ условіемъ не выходить изъ размѣровъ суммы, ассигнованной на содержаніе чиновниковъ каждой губерніи.

Для усиленія личнаго состава полицейскихъ чиновъ было предположено Коммисіею назначить къ Становому Приставу штатнаго Помощника. Для усиленія штата Канцелярій Полицейскихъ Управленій Коммисія полагала вмѣсто 2 Столоначальниковъ и 1 Регистратора назначить къ Секретарю 4 Помощниковъ. На каждое Уѣздное Полицейское Управленіе исчислено Коммисіею расходовъ въ 6.500 руб.

При обсужденіи размѣровъ личнаго содержанія чиновъ полиціи, Коммисіею были опредѣлены отдѣльно: размѣры собственно жалованья (съ столовыми деньгами), квартирныхъ денегъ, разъѣздныхъ денегъ и канцелярскихъ издержекъ.

Квартирнымъ содержаніемъ изъ чиновъ бывшей Земской Полиціи пользовались только Становые Пристава, имѣвшіе въ своихъ участкахъ квартиры по найму или получавшіе квартирныя деньги отъ 50 до 150 руб. въ годъ. Временными Правилами 25 Декабря 1862 года предоставлено Исправникамъ въ городахъ, гдѣ Городская Полиція соединена съ Земскою, пользоваться квартирнымъ содержаніемъ на томъ же основаніи, на какомъ пользовались въ тѣхъ городахъ Городничіе. Такимъ образомъ, въ настоящее время квартирнымъ содержаніемъ не пользуются: 1) Исправники въ тѣхъ городахъ, гдѣ полиція уѣздная существуетъ отдѣльно отъ городской и 2) Помощники Исправниковъ. Коммисія полагала назначить квар-

тирное содержаніе въ такомъ размѣрѣ: Исправнику 300—500 руб., ихъ Помощникамъ 200—300 руб., Приставамъ 150—200 руб.

Относительно способовъ разъѣзда чиновъ уѣздной полиціи, Коммисія не признавала осуществимымъ предположенія нѣкоторыхъ Губернаторовъ, указывавшихъ, въ виду обременительности для земства натуральной подводной повинности, на необходимость переложенія ея въ денежную, съ назначеніемъ разъѣздныхъ денегъ Исправнику въ размѣрѣ 800 руб. его Помощнику 600 руб., а Становымъ Приставамъ по 300 руб. въ годъ. Признавая, однакоже, значительныя неудобства за способомъ натуральнаго отбыванія подводной повинности, Коммисія сочла болѣе удобнымъ предоставить разрѣшеніе этого вопроса земству *).

ГЛАВА XIII.

Послѣднія предположенія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по вопросу о преобразованіи полиціи. — Предположенія Министерства о введеніи полицейскихъ сборовъ.—Мнѣніе Государственнаго Совѣта.— Отзывы Податной Коммисіи и Министра Финансовъ.

Такъ какъ скорѣйшее усиленіе штатовъ полиціи признавалось безусловно необходимымъ, а между тѣмъ, нельзя было надѣяться, чтобы дополнительные расходы по этому предмету были отнесены на средства Государственнаго Казначейства,—то Министерство Внутреннихъ Дѣлъ вынуждено было обратиться къ изысканію другихъ источниковъ и напало на мысль объ установленіи, для пособія полиціи, особыхъ сборовъ, которые бы взимались за различныя дѣйствія полиціи съ частныхъ лицъ, въ пользу и по просьбамъ которыхъ эти дѣйствія будутъ совершаться, подобно тому, какъ это введено въ С.-Петербургѣ, по Высочайше утвержденному 31 Марта 1858 года, мнѣнію Государственнаго Совѣта.

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 3, стр. 505—579.

Хотя съ точки зрѣнія общихъ началъ законодательства, полиція не можетъ быть вознаграждаема отъ частныхъ лицъ за тѣ дѣйствія, которыя требуются отъ нея въ видахъ интереса общественнаго или государственнаго, но, тамъ, гдѣ дѣло касается личныхъ и частныхъ интересовъ и гдѣ полиція распоряженіемъ своимъ оказываетъ услугу этимъ интересамъ,—признавалось возможнымъ допустить, чтобы пользующееся такимъ распоряженіемъ, для своихъ личныхъ выгодъ, лицо обязывалось дѣлать нѣкоторое пожертвованіе, составлявшее въ этомъ случаѣ плату за содѣйствіе, оказываемое общественнымъ учрежденіемъ частной пользѣ. Такой сборъ не представлялся обременительнымъ и долженъ былъ имѣть значеніе временной мѣры.

Полицейскимъ сборомъ предполагалось обложить:

1) прописку паспортовъ и видовъ, выдачу отсрочекъ и свидѣтельствъ на полученіе паспортовъ и подорожень, засвидѣтельствованія о личности и удостовѣренія подписей;

2) выдачу удостовѣреній о положеніи и принадлежности имуществъ, а также свидѣтельствъ на распоряженіе имуществами и на нѣкоторыя промышленныя предпріятія;

3) устовѣренія о различныхъ событіяхъ и выдачу разнаго рода справокъ и мѣстныхъ свѣдѣній, удостовѣряемыхъ полиціею;

4) вводы во владѣніе недвижимыми имуществами и дѣйствія полиціи по охраненію имуществъ и по мѣрамъ гражданскихъ взысканій.

Всѣхъ видовъ обложенія сборомъ предполагалось 27, общимъ правиломъ при опредѣленіи количества сбора принималась возможная умѣренность, количество работы, требующейся со стороны полиціи для того или другаго акта степень выгодъ и цѣнность имущества. При этомъ наименьшимъ размѣромъ облагались тѣ случаи содѣйствія полиціи, которые касались лицъ съ небольшими средствами, какъ, напримѣръ, акты и дѣйствія, отнесенные къ 1-му и 3-му разрядамъ, для коихъ наименьшій размѣръ составлялъ 5 к., наибольшій 2 руб. (заграничные паспорты). Наименьшій размѣръ для 2-го разряда 25 к., наибольшій 1 руб. Акты и дѣйствія 4 разряда предполагалось обложить процентными сборами со стоимости имуществъ.

Всѣ сборы должны взиматься самими полицейскими чиновниками, производящими то или другое дѣйствіе, и снабжаемыми для того шнуровыми книгами. Сборы поступаютъ въ пользу тѣхъ самыхъ полицій, чинами которой исполнены обложенныя сборами дѣйствія. Излишекъ противъ извѣстнаго количества, назначеннаго къ распредѣленію поступаетъ въ вѣдѣніе губернскаго начальства и Министерства.

При подробнѣйшемъ разсмотрѣніи, согласно Высочайшему повелѣнію, этого вопроса, въ Департаментѣ Государственной Экономіи, въ Податной Коммисіи и Министромъ Финансовъ, предположенія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ найдены были неудобопримѣнимыми, по слѣдующимъ причинамъ *).

Разсматривая тѣ узаконенія, которыми возлагается на частныя лица обязанность обращаться къ полиціи, оказывается, что такое обращеніе обусловливается у насъ весьма часто не столько собственными нуждами и пользами частныхъ лицъ, сколько узаконеніями, изданными въ духѣ регламентаціи прежняго времени, когда считалось нужнымъ многія дѣйствія частныхъ лицъ подчинять засвидѣтельствованію полиціи, причемъ не имѣлось, однако, въ виду подвергать эти засвидѣтельствованія особому денежному сбору. Многія изъ этихъ узаконеній, по стремленію законодательства, выраженному въ преобразованіяхъ послѣдняго времени, къ возможному облегченію и освобожденію частной дѣятельности и производительности отъ стѣсняющихъ ее излишнихъ формальностей, подлежатъ, въ ближайшемъ будущемъ, измѣненію или совершенной отмѣнѣ, какъ, напримѣръ, самая значительная статья предполагаемыхъ сборовъ— прописка паспортовъ. Только послѣ подробнаго разсмотрѣнія, по существу всѣхъ узаконеній, которыми обусловливаются предполагаемыя къ обложенію сборами дѣйствія полиціи, можно видѣть, какія изъ нихъ могутъ быть дѣйствительно облагаемы. Тогда окажется, что, большая часть тѣхъ дѣйствій, которыя предполагается обложить сборами, вызываются вовсе не личною пользою и просьбами частныхъ лицъ, а интересами общественными или государственными, съ очень

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 3, стр. 537—540, 553—568, 571—579.

строгою отвѣтственностію за уклоненія отъ требованій закона, предписывающаго обращенія къ полиціи въ подобныхъ случаяхъ. Затѣмъ, въ числѣ предметовъ, на которые должны упадать сборы, назначены и такіе, которые предполагается уже изъять изъ вѣдомства полиціи. Наконецъ, по введеніи такого сбора, у полиціи образовалось бы два рода занятій: однѣ, за которыя она получала бы особое вознагражденіе, и другія, которыя бы она отправляла безвозмездно. При такихъ условіяхъ все вниманіе полиціи сосредоточилось бы на занятіяхъ перваго рода съ ущербомъ для занятій второй категоріи *).

---

*) Id. стр. 538—539, 554—557, 573.

ОТДѢЛЪ III.

НАРУЖНАЯ ПОЛИЦІЯ.

Главный надзоръ за охраненіемъ общественнаго спокойствія и порядка въ уѣздѣ сосредоточивается въ рукахъ Исправника съ Становыми Приставами. Но понятно, что 4 или 5 лицъ, представляющихъ уѣздную полицейскую власть, не могутъ одновременно и равномѣрно распространять свою дѣятельность надъ 300 или 400 населенными мѣстностями, раскинутыми на пространствѣ всего уѣзда, и быть въ нихъ непосредственными блюстителями благоустройства и непосредственными исполнителями всѣхъ распоряженій Правительства. Очевидно, что для непрерывнаго дѣйствія полицейской власти необходимы еще особые органы, дѣйствующіе постоянно на мѣстѣ и находящіеся въ ближайшемъ соприкосновеніи съ населеніемъ. Въ тоже время, очевидно также, что, при нѣкоторыхъ обстоятельствахъ, напр., для болѣе быстраго сообщенія распоряженій, для охраненія безопасности путей сообщенія, для поимки бѣглыхъ и т. п., полицейской власти недостаточно мѣстныхъ исполнительныхъ орудій и необходима особая подвижная и притомъ вооруженная сила, которая бы находилась въ непосредственномъ распоряженіи у начальника уѣздной полиціи и могла бы быть употребляема, по его усмотрѣнію, то въ той, то въ другой мѣстности, гдѣ въ ней оказывалась бы надобность.

Такого рода мѣстные исполнительные органы и подвижныя команды и составляютъ то, что называется *наружною полиціею,* для отличія отъ полиціи *внутренней,* обязанность которой есть преимущественно распорядительная. Но строго говоря, эти двѣ стороны полицейской дѣятельности могутъ быть различены только въ крайнихъ проявленіяхъ своихъ; обыкновенно же онѣ безпрестанно переходятъ одна въ другую и, такъ сказать, ежечасно сливаются. Полицейскій чиновникъ есть, по преимуществу, распорядительное лицо, но онъ же безпрестанно является самъ и въ качествѣ исполнителя, т. е. представляетъ наружную полицію. Одно и тоже дѣло, въ теченіи нѣсколькихъ часовъ, безпрерывно измѣняетъ свой характеръ, составляя предметъ то внутренней, то наружной полиціи. Но какъ

часто не смѣшиваются на практикѣ эти два рода полицейской дѣятельности, установить нѣкоторое различіе между ними, въ особенности, при обозрѣніи исторіи ихъ развитія,—необходимо.

Мѣстные исполнительные органы полицейской власти существуютъ у насъ съ давняго времени въ видѣ Сотскихъ съ Десятскими, составляющихъ Сельскую Полицію. Особыя же команды имѣетъ только Городская Полиція. Въ уѣздѣ, взамѣнъ ихъ, употребляются нижніе чины Корпуса Внутренней Стражи и Корпуса Жандармовъ, или же въ особенныхъ случаяхъ, войска арміи.

Для ясности историческаго изложенія представляется болѣе удобнымъ прослѣдить отдѣльно развитіе каждаго изъ двухъ учрежденій наружной полиціи.

А.

СЕЛЬСКАЯ ПОЛИЦІЯ.

СЕЛЬСКАЯ ПОЛИЦІЯ.

ГЛАВА XIV.

Общій очеркъ исторіи устройства Сельской Полиціи до учрежденія Коммисіи о губернскихъ и земскихъ учрежденіяхъ въ 1859 году.— Предположенія Сперанскаго объ устройствѣ Сельской Полиціи.— Предположенія Балашова и Хованскаго.— Проектъ бывшаго Кіевскаго Генералъ-Губернатора Левашева и Графа Гурьева объ участковыхъ Смотрителяхъ.

Учрежденіе выборныхъ должностей сотскихъ и десятскихъ, въ качествѣ блюстителей и охранителей общественнаго спокойствія и порядка,—есть очень давнее. Объ этихъ должностяхъ упоминается даже въ Уложеніи Алексѣя Михайловича. Реформы Петра I-го и Екатерины II-й вовсе не коснулись сельской полиціи, хотя, какъ можно судить по нѣкоторымъ старымъ указамъ, и тогда уже сотскіе и десятскіе оказывались весьма несостоятельными исполнителями возложенныхъ на нихъ по сельской полиціи обязанностей.

Выборное начало, примѣненное къ сельской полиціи, дало такіе же плачевные результаты, какъ и въ Земскихъ Судахъ. Виновато въ этомъ, конечно, не выборное начало само по себѣ, а способъ его примѣненія, и, главное, неблагопріятныя историческія причины, при которыхъ происходило это примѣненіе. Подавленные произволомъ ближайшихъ своихъ властей, крестьяне смотрѣли на выборное начало не какъ на привиллегію, а какъ на повинность. И дѣйствительно, выборныя должности, не дающія никакихъ правъ, а только обременяющія тѣхъ, на кого онѣ были возлагаемы, сдѣлались истиннымъ наказаніемъ для крестьянъ работящихъ. Были примѣры, что крестьяне уклонялись въ расколъ нарочно для того, чтобы лишиться права быть избраннымъ въ общественную должность.

Жалкое состояніе сельской полиціи сдѣлалось однимъ изъ главнѣйшихъ недостатковъ уѣзднаго управленія, парализовавшимъ всѣ распоряженія высшей власти и потому вопросъ о необходимости лучшаго устройства сельской полиціи неизбѣжно возникалъ при всякомъ новомъ предположеніи о преобразованіи уѣзднаго управленія. Такимъ образомъ, въ бывшихъ на обсужденіи Комитета 6-го Дек. 1826 года проектахъ о преобразованіи губернскаго и уѣзднаго управленія обращено было также вниманіе и на лучшее устройство сельской полиціи, причемъ предметъ этотъ разсматривался въ связи съ общими вопросами объ устройствѣ полиціи и общественнаго крестьянскаго управленія. По закрытіи Комитета не переставали поступать отъ Губернаторовъ представленія о необходимости лучшаго устройства сельской полиціи. Вопросъ этотъ продолжалъ занимать Правительство и по введеніи новаго положенія о полиціи въ 1837 году, а равно и при учрежденіи Министерства Государственныхъ Имуществъ, причемъ сельская полиція въ казенныхъ имѣніяхъ была изъята изъ вѣдѣнія общей полиціи, безъ всякихъ, однако, благопріятныхъ для общей пользы результатовъ. Самое Положеніе 1837 года, введеніемъ многихъ неудачныхъ и совершенно неосуществимыхъ на практикѣ правилъ для сельской полиціи, вызвало со стороны многихъ Губернаторовъ заявленія объ отмѣнѣ нѣкоторыхъ узаконеній, оставленныя, впрочемъ, безъ послѣдствій до общаго пересмотра всего Положенія 1837 года, къ которому приступлено было только въ сороковыхъ годахъ, при Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ Графѣ Перовскомъ, одновременно съ возбужденіемъ вопроса о преобразованіи Земской Полиціи. Въ составленной въ Министерствѣ по этому случаю, на основаніи отзывовъ Губернаторовъ и другихъ лицъ, запискѣ, современное положеніе сельской полиціи обрисовывается не въ лучшемъ видѣ, чѣмъ оно было и въ началѣ настоящаго столѣтія.

Наконецъ, въ послѣднее время, съ учрежденіемъ, въ 1859 г., Коммисіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, вопросъ о преобразованіи сельской полиціи снова выступилъ на сцену вмѣстѣ съ общимъ вопросомъ. Въ Коммисіи были составлены предположенія объ устройствѣ сельской полиціи, вошедшія въ первый проектъ Общаго Учрежденія полиціи. Высказывалась при этомъ мысль: или дать особенныя права сотскимъ и десятскимъ съ тѣмъ, чтобы привлечь

на эти должности людей болѣе порядочныхъ, или же, отмѣнивъ вовсе выборное начало, опредѣлять на эти должности вольнонаемныхъ людей. Но введенныя въ 1862 году Временныя Правила вовсе не коснулись этого вопроса, оставивъ всѣ предположенія Коммисіи по этому предмету, до окончательнаго разсмотрѣнія вопроса о преобразованіи полиціи, а главное, потому, что устройство сельской полиціи предполагалось обсудить въ связи съ вопросомъ объ объединеніи общественнаго управленія въ низшихъ территоріальныхъ дѣленіяхъ.

За всѣмъ тѣмъ и послѣ того, вслѣдствіе настойчиваго ходатайства всѣхъ Начальниковъ губерній, продолжалось въ Коммисіи обсужденіе этого вопроса. Но и на этотъ разъ работы Коммисіи постигла такая же неудача, какъ и прежде. Государственный Совѣтъ не утвердилъ ея предположеній по недостатку денежныхъ средствъ, для приведенія ихъ въ исполненіе.

Въ такомъ положеніи находился этотъ вопросъ при открытіи Высочайше учрежденной въ прошломъ году Коммисіи.

Изъ разсмотрѣнныхъ въ Комитетѣ 6 Декабря записокъ соображенія объ устройствѣ сельской полиціи встрѣчаются въ проектахъ Генералъ-Губернатора Балашова и Графа Сперанскаго и въ запискѣ бывшаго Витебскаго Генералъ-Губернатора Князя Хованскаго.

Сперанскій въ своемъ Введеніи къ проекту Учрежденія для управленія губерній *), выразивъ ту мысль, что уѣздное управленіе не можетъ быть твердо безъ правильнаго устройства волостей, разсматриваетъ сельскую полицію въ связи съ устройствомъ общественнаго крестьянскаго управленія. Его мысль состояла въ томъ, чтобы, не отмѣняя выборнаго начала въ сельской полиціи, упорядочить ее, какъ одинъ изъ элементовъ общественнаго управленія. Съ этою цѣлью онъ предполагаетъ поручить завѣдываніе мѣстною полиціею Волостному Правленію и Сельской Управѣ, органамъ мѣстнаго общественнаго управленія; Сельская Управа (собственно Старшина съ Десятскими) должна была вѣдать всѣ дѣла по общественному благоустройству и благочинію. Обязанности же Волостнаго Правленія (Волостнаго Головы съ Старшиною) ограничивались, въ проектѣ

*) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 3, стр. 12—13. 40—41.

Сперанскаго, исполненіемъ предписаній начальства, составленіемъ ревизскихъ сказокъ, наблюденіемъ за правильностію рекрутской очереди и за исполненіемъ Сельскими Управами ихъ обязанностей. Сельскій Старшина избирается всѣми домохозяевами на одинъ годъ и утверждается въ этомъ званіи Волостнымъ Правленіемъ. Десятники избираются по одному на каждые 10-ть дворовъ и также на годъ. Старшина не пользуется никакими особенными правами, кромѣ освобожденія отъ тѣлеснаго наказанія во время пребыванія въ должности.

Генералъ-Адъютантъ *Балашовъ* хотѣлъ устроить полицію по другому плану. Задавшись цѣлью провести безпрерывную цѣпь полицейскаго надзора отъ «хозяина послѣдняго крестьянскаго двора» до «Чертоговъ Императорскихъ и до самаго Кабинета Государева» *), Балашовъ впалъ въ самую крайнюю регламентацію частной жизни. Въ его проектѣ глава крестьянской семьи изображается не какъ человѣкъ, самъ собою, безъ всякихъ внѣшнихъ понужденій пекущійся о собственномъ, въ тѣсномъ кругу своей семьи, спокойствіи, а какъ «*первоначальный элементъ*» полицейской власти, какъ какой-то чиновникъ, приставленный къ крестьянской семьѣ въ качествѣ бдительнаго начальника, руководящагося особою, данною ему на то, инструкціею. Инструкція эта наполнена самыми общими мѣстами, подобно тому, напримѣръ, что «живущіе въ домѣ должны быть послушны хозяину» и проч. Трудно понять, къ чему могла послужить такая инструкція въ рукахъ даже грамотнаго человѣка, не говоря уже о томъ, что, при поголовномъ безграмотствѣ крестьянъ того времени, и самая хорошая книга могла остаться въ ихъ рукахъ безполезною. Такого-же рода инструкціями были надѣлены Десятскій, Сотскій и проч. до Начальника губернской полиціи **).

Витебскій Генералъ-Губернаторъ Князь Хованскій также написалъ проектъ устройства сельской полиціи, и также составилъ инструкціи, отличающіяся своего неприложимостью къ дѣлу ***).

---

*) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 179, п. 32.
**) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 195—208.
***) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 2—28.

Затѣмъ, въ 1832 году, когда, по поводу возникшихъ, въ особомъ Комитетѣ подъ предсѣдательствомъ Князя Васильчикова, предположеній, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ обратился къ Губернаторамъ за соображеніями о лучшемъ устройствѣ земской полиціи,—между прочимъ, былъ представленъ въ Министерство проектъ Кіевскаго Генералъ-Губернатора Левашова *) о раздѣленіи уѣздовъ на участки, съ назначеніемъ въ нихъ Смотрителей, а въ селенія Сотскихъ отъ правительства. Главная цѣль, которой предполагалось при этомъ достичь,—образованіе независимой отъ вліянія помѣщиковъ и обществъ сельской полиціи. Существенныя основанія проекта были слѣдующія: уѣздъ раздѣляется на 12 участковъ (приблизительно въ станѣ 3 участка), находящихся подъ вѣдѣніемъ Смотрителей, избираемыхъ Исправникомъ изъ отставныхъ чиновниковъ и грамотныхъ унтеръ-офицеровъ. Смотрители находятся безотлучно въ опредѣленномъ пунктѣ своего участка и состоятъ подъ начальствомъ Засѣдателя. Сотскіе избираются Засѣдателями изъ отставныхъ унтеръ-офицеровъ и солдатъ, знающихъ грамотѣ. Въ каждомъ селеніи долженъ быть Сотскій, за исключеніемъ небольшихъ и смежныхъ между собою, въ которыхъ одинъ Сотскій можетъ быть на 2 и на 3 деревни. Сотскіе подчинены Смотрителямъ. На каждые 50 дворовъ назначается, по наряду отъ общества, одинъ Десятскій. Смотритель получаетъ жалованья 200 рублей, Сотскій 100 рублей, изъ суммъ земскихъ повинностей, съ привлеченіемъ къ участію въ томъ на половину и со стороны помѣщиковъ, такъ какъ полиція предполагалась общая для всѣхъ сословій.

Преемникъ Левашова, Графъ *Гурьевъ*, въ представленіи своемъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, соглашаясь на учрежденіе Смотрителей, но сомнѣваясь вмѣстѣ съ тѣмъ въ возможности набрать достаточное число благонадежныхъ унтеръ-офицеровъ и солдатъ для должностей Сотскихъ, предлагалъ, въ случаѣ недостатка таковыхъ, допустить въ нѣкоторыхъ селеніяхъ опредѣленіе Сотскихъ по выбору изъ крестьянъ на прежнемъ основаніи **).

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 92—97.
**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 98.

ГЛАВА XV.

Недостатки объ устройствѣ сельской полиціи по изданіи Положенія 1837 года. — Проектъ преобразованія сельской полиціи, составленный при Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ Графѣ Перовскомъ. — Замѣчанія на этотъ проектъ Муравьева. — Неудачный исходъ проекта графа Перовскаго. — Причины неудовлетворительнаго состоянія учрежденія Сотскихъ.

Всѣ вышеприведенныя предположенія оставались безъ послѣдствій. Даже реформа полицейскихъ учрежденій 1837 года не коснулась главныхъ основаній устройства сельской полиціи; тѣ же второстепенной важности измѣненія, которыя относились до сельской полиціи, повлекли за собою большія практическія неудобства, какъ напримѣръ, излишнее назначеніе числа нижнихъ полицейскихъ служителей, коихъ въ нѣкоторыхъ селеніяхъ насчитывалось до 16. Еще большее неудобство представлялъ введенный Положеніемъ 1837 года порядокъ еженедѣльной явки Сотскихъ и Десятскихъ въ становую квартиру *«съ благополучіями»*, т. е. съ донесеніями о состояніи селенія за истекшую недѣлю. Сотскій обязанъ былъ ѣздить съ такими донесеніями даже и тогда, если бы въ селеніи все обстояло благополучно *). За этими, совершенно безполезными, разъѣздами происходилъ страшный разгонъ лошадей, а у Сотскихъ терялось иногда 3 или 4, и даже болѣе, дней въ недѣлю, такъ какъ они нерѣдко должны были дожидаться Становаго, находившагося постоянно въ отлучкѣ изъ становой квартиры.

Съ учрежденіемъ Министерства Государственныхъ Имуществъ присоединилось еще одно важное неудобство: значительная доля полицейской власти въ селеніяхъ была изъята изъ вѣдѣнія органовъ общей полиціи и перешла въ вѣдѣніе мѣстныхъ учрежденій Министерства Государственныхъ Имуществъ. Слѣдствіемъ того были постоянныя пререканія между обѣими вѣдомствами. Въ то же время отсутствіе положительныхъ правилъ о сельской полиціи въ селені-

---

*) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ, ч. 3, кн. 2, стр. 363.
Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 159.

яхъ владѣльческихъ и противорѣчіе въ основныхъ законахъ о назначеніи, выборѣ, службѣ и обязанностяхъ полицейскихъ служителей,—приводили сельскую полицію въ совершенный безпорядокъ *). Но всѣ эти неудобства, вмѣстѣ съ другими недостатками Положенія 1837 г., не вызывали никакихъ мѣръ со стороны Министерства Внутреннихъ Дѣлъ до вступленія въ управленіе имъ Графа Перовскаго, снова поставившаго вопросъ объ общемъ преобразованіи полиціи. Въ составленномъ по этому случаю проектѣ устройству сельской полиціи дано уже гораздо большее развитіе, чѣмъ во всѣхъ прежнихъ проектахъ подобнаго рода. Относительно сельской полиціи приняты Графомъ Перовскимъ слѣдующія главныя положенія **): 1) сохранивъ прежнее дѣленіе на сотни и десятки, распредѣлять Сотскихъ безъ различія вѣдомствъ; 2) предоставить назначеніе Сотскихъ по найму Исправнику и назначать имъ содержаніе изъ суммъ земскихъ повинностей, а не отъ обывателей; 3) дать положительныя правила о назначеніи и обязанностяхъ Сотскихъ и Десятскихъ; 4) упразднить Пятисотскихъ и Тысяцкихъ, назначивъ, гдѣ нужно, въ большихъ селеніяхъ, посадахъ и проч., особыхъ Сотскихъ или Засѣдателей.

Весь уѣздъ раздѣляется по этому проекту на полицейскіе участки,—Десятскіе и Сотскіе. Росписаніе составляется въ Общемъ Присутствіи—Уѣзднаго Предводителя, Исправника, Окружнаго и Члена отъ удѣла. Десятскій участокъ заключаетъ отъ 25 до 50 дворовъ; 10, или болѣе, до 20 десятковъ, составляютъ сотенный участокъ или сотню, которая, впрочемъ, не должна превышать 500 дворовъ. Въ каждомъ десяткѣ есть одинъ полицейскій Десятскій, назначаемый по распоряженію вѣдомства или владѣльца имѣнія. Кандидаты въ Сотскіе избираются при участіи всѣхъ вѣдомствъ, коимъ принадлежатъ селенія сотни, и подъ наблюденіемъ Исправника, представляющаго одного изъ кандидатовъ на утвержденіе Губернскому Правленію.

Генералъ-Лейтенантъ Муравьевъ, которому былъ переданъ этотъ проектъ на разсмотрѣніе, вполнѣ согласился ***) съ необходимостью

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 157, 158.

**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 161—172.

***) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 109—111.

раздѣлить уѣздъ на сотенные участки, включивъ въ нихъ крестьянъ всѣхъ наименованій, но возражалъ противъ замѣны выборныхъ Сотскихъ наемными и противъ предоставленія права назначать ихъ Исправнику и Засѣдателямъ. Генералъ Муравьевъ выражалъ опасеніе, что, при такомъ порядкѣ назначенія, Сотскіе невсегда будутъ на лицо, какъ это было въ то время и съ разсыльными, положенными по штату. Если при томъ обратить еще вниманіе на то, какъ трудно будетъ найти сразу большое число благонадежныхъ людей и что, при весьма возможныхъ ошибкахъ назначенія, наемныхъ Сотскихъ часто придется перемѣнять,—то едва-ли позволительно думать, чтобы такія лица, иногда совершенно незнакомыя съ бытомъ той сотни, куда они назначаются, оказались болѣе благонадежными, чѣмъ выборные Сотскіе. Поэтому Генералъ Муравьевъ полагалъ, что, и при прежнемъ порядкѣ опредѣленія Сотскихъ, можно достигнуть болѣе удовлетворительнаго результата, если только обратить на этотъ предметъ должное вниманіе Губернаторовъ, а главное, *если пригласить къ участію въ томъ землевладѣльцевъ и устранить произволъ въ этомъ дѣлѣ полиціи.* Условія вознагражденія Сотскимъ онъ полагаетъ наилучшимъ предоставить взаимному соглашенію, такъ какъ введеніе обязательной платы имъ могло бы слишкомъ обременить крестьянскія общества. Вообще для обсужденія этого вопроса, онъ считаетъ полезнымъ пригласить лицъ, по роду службы своей наиболѣе ознакомленныхъ съ полицейскимъ исполненіемъ на мѣстахъ.

Выработанныя въ Коммисіи, подъ руководствомъ Графа Перовскаго, начала преобразованія земской полиціи не получили законодательнаго утвержденія, а вмѣстѣ съ тѣмъ заглохъ и вопросъ объ устройствѣ сельской полиціи, до тѣхъ поръ, пока онъ снова не возникъ въ 1859 г. въ учрежденной тогда Коммисіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ.

Неустройство сельской полиціи было, какъ это теперь оказывается, однимъ изъ самыхъ главныхъ недостатковъ, подрывавшимъ всю дѣятельность уѣздныхъ полицейскихъ учрежденій,—какъ прежняго Земскаго Суда съ Становыми, такъ и учрежденнаго, взамѣнъ его, и теперь существующаго, Уѣзднаго Полицейскаго Управленія. Сознавая это, Коммисія не могла не коснуться вопроса о правиль-

ной организаціи низшихъ полицейскихъ исполнительныхъ органовъ. Но прежде чѣмъ приступить къ обзору предположеній Коммисіи по этому предмету, необходимо войти въ болѣе подробное разсмотрѣніе недостатковъ сельской полиціи, существующей и по настоящее время въ своемъ первобытномъ видѣ.

Прямыми исполнителями въ селеніяхъ всѣхъ распоряженій высшей власти и блюстителями общественнаго порядка считаются Сотскіе съ состоящими при нихъ Десятскими. Обязанности Сотскаго, по дѣйствующему съ давняго времени законодательству, весьма обширны и многосложны *). Онъ наблюдаетъ за сохраненіемъ благочинія въ церквахъ, за сохраненіемъ чистоты въ селеніяхъ, за порядкомъ при расположеніи войскъ на квартирахъ, за предохраненіемъ отъ пожаровъ и другихъ несчастныхъ случаевъ, за исправленіемъ путей сообщенія, за правильностію торговли, за доброкачественностію жизненныхъ припасовъ въ продажѣ, за прекращеніемъ повальныхъ болѣзней, за призрѣніемъ бѣдныхъ, больныхъ и т. п., за прекращеніемъ нищенства, за своевременнымъ погребеніемъ умершихъ, за прекращеніемъ воровства, грабежей и разбоевъ, и вообще за всякими происшествіями. *Однимъ словомъ, въ чертѣ своего селенія, Сотскій долженъ исполнять почти всѣ обязанности Становаго,* къ которому, при всемъ этомъ, онъ долженъ еще являться еженедѣльно съ донесеніями о благополучномъ состояніи селенія. Одинъ перечень возложенныхъ на Сотскаго обязанностей убѣждаетъ въ томъ, что онъ долженъ имѣть извѣстныя способности и большее или меньшее обезпеченіе въ средствахъ жизни при отправленіи столь сложной и трудной обязанности, значеніе которой еще болѣе возрастаетъ, если замѣтить, что, при огромности нашихъ уѣздовъ, Сотскій есть нерѣдко единственная полицейская власть на нѣсколькихъ десяткахъ верстъ. Въ сознаніи всей важности обязанности Сотскаго, дѣйствующіе законы требуютъ, чтобы на эти должности избирались лучшіе люди (*достаточные* и *не подозрительные* крестьяне) **), чтобы имъ назначалось содержаніе ***) отъ тѣхъ селеній, гдѣ они находятся. Выборъ Сотскихъ долженъ

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 3, стр. 482—483.
**) Св. Зак. Т. III, Уст. о служ. по выбор. ст. 566.
***) Св. Зак. Т. II, ч. 1, ст. 2525.

производиться обывателями всякаго званія, каждогодно въ Декабрѣ мѣсяцѣ, по очереди, то однимъ, то другимъ селеніемъ *); утверждаются выборные Губернскимъ Правленіемъ по представленію Земскаго Суда. Но законы эти не исполняются. По отзывамъ всѣхъ Начальниковъ губерній, въ Сотскіе выбираются люди положительно никуда негодные: или обремененные недоимками и безполезные для общества работники и бобыли, въ видахъ наказанія, за тунеядство, или калѣки, потерявшіе отъ дряхлости всякія способности, или бездомные отставные нижніе чины, вынужденные служить за ничтожную плату **); нерѣдко даже извѣстные мошенники и пролазы, *назначаемые съ обязательствомъ охранять міръ, не выводить ничего наружу, скрывать все, что можно, и не доводить народъ до суда* ***). Правительство рѣдко встрѣчаетъ въ Сотскихъ готовность задерживать и преслѣдовать злоумышленниковъ. Губернаторы указывали даже на такіе случаи, что слѣдователи бывали вынуждены для открытія истины образовывать совершенно новую, временную полицейскую власть на мѣстѣ, устраняя Сотскихъ и Десятскихъ не только той деревни, гдѣ совершилось событіе, а даже и ближайшихъ деревень ****). Главная причина такого явнаго и всеобщаго искаженія закона та, что должность Сотскаго есть самая тяжелая повинность для избираемаго, не вознаграждаемая ни достаточнымъ жалованьемъ, ни особыми преимуществами, способными привлечь на нее людей порядочныхъ, и между тѣмъ налагающая такія трудныя и хлопотливыя обязанности, что отнимаетъ всякую возможность заниматься въ то же время собственнымъ хозяйствомъ или какимъ-нибудь другимъ дѣломъ, обезпечивающимъ первыя потребности жизни *****). Кромѣ этого есть еще и другія причины неудовлетворительнаго состоянія сельской полиціи, также не лишенныя своего значенія ******):

*) Св. Зак. Т. III, ст. 562.
**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 4, стр. 10—53.
***) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 1, стр. 159.
****) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 4, стр. 1 и 121.
*****) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 2, стр. 276 и Отд. 3, стр. 228.
******) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 2, стр. 215—216, 271—279, Отд. 3, стр. 227—233 и 482—486.

1) Отсутствіе грамотныхъ между крестьянами, а потому иногда, даже при добросовѣстномъ отношеніи къ выборамъ, совершенная невозможность избрать Сотскаго, хотя сколько-нибудь удовлетворяющаго, по своимъ способностямъ, требованіямъ своей обязанности.

2) Кратковременность срока службы Сотскаго, ограничивающаяся однимъ годомъ; вслѣдствіе чего Сотскій, едва успѣвшій освоиться съ своею должностію, передаетъ ее другому лицу, вовсе съ нею незнакомому. Отъ этого ни одинъ Сотскій не знаетъ своей обязанности.

3) Неопредѣлительность и даже совершенное противорѣчіе въ общихъ и частныхъ правилахъ о выборахъ Сотскихъ, чрезъ что назначеніе ихъ сдѣлалось совершенно случайнымъ и произвольнымъ, завися отъ личнаго взгляда Исправника, Пристава, Окружнаго Начальника и помѣщика.

4) Раздѣленіе сельскихъ сословій на различныя вѣдомства и подчиненіе ихъ, въ извѣстной мѣрѣ, особымъ управленіямъ, независимымъ отъ полиціи, чрезъ что усложняется механизмъ полицейскихъ дѣйствій, такъ какъ распоряженія Полицейскаго Управленія передаются чрезъ Сотскихъ сельскимъ начальникамъ и обратнымъ путемъ получаются необходимыя для полиціи свѣдѣнія.

5) Неудобства примѣненія выборнаго начала, обусловливающаго срочность службы, что не позволяетъ установить для Сотскихъ существенныхъ преимуществъ, важныхъ для привлеченія достойныхъ людей, но которыя не могутъ быть назначаемы иначе, какъ за довольно продолжительную службу.

6) Отсутствіе правильнаго раздѣленія уѣздовъ и становъ на сотенные участки, вслѣдствіе чего Полицейскимъ Управленіямъ извѣстны только число Сотскихъ, ихъ имена и селенія, въ которыхъ они живутъ, между тѣмъ, какъ пространство и границы совершенно произвольны, или даже вовсе не опредѣлены. Для опредѣленія подвѣдомственной Сотскимъ мѣстности, въ однихъ уѣздахъ принимается за основаніе одинаковость сословнаго вѣдомства селеній, въ другихъ границы приходовъ, въ нѣкоторыхъ чисто территоріальныя основанія.

ГЛАВА XVI.

Предположенія учрежденной въ 1859 году Коммисіи объ устройствѣ сельской полиціи. — Связь этого вопроса съ вопросомъ о сліяніи разнородныхъ элементовъ сельскаго управленія.—Полицейское значеніе Волостныхъ Старшинъ и Сельскихъ Старостъ. — Необходимость удержать на время учрежденіе Сотскихъ. — Мѣры исправленія.—Опредѣленіе ихъ по найму.—Предоставленіе личныхъ правъ.

Въ отношеніи устройства сельской полиціи, учрежденной въ 1859 году Коммисіи предстояло разрѣшить два главные вопроса: 1) сохранить ли должности Сотскихъ и Десятскихъ и 2) если сохранить, то какими условіями обставить это учрежденіе, чтобы оно удовлетворяло своему назначенію?

Вопросъ объ устройствѣ сельской полиціи тѣсно связанъ съ вопросомъ о сліяніи разнородныхъ сельскихъ сословій въ одно общее управленіе.

Съ образованіемъ волостей въ обществахъ крестьянъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, главнѣйшія полицейскія обязанности Сотскихъ по охраненію благочинія и благоустройства перешли, на осн. ст. 60 и 83 Полож., къ Сельскимъ Старостамъ и Волостнымъ Старшинамъ. Съ передачею же въ вѣдѣніе общихъ учрежденій крестьянъ прочихъ наименованій, волости стали формироваться на территоріальныхъ основаніяхъ, а Волостное Правленіе съ Старшиною, сдѣлались центромъ, около котораго сгруппировались всѣ общественныя дѣла новой территоріальной единицы. Земскія и разныя правительственныя учрежденія не замедлили обратить Волостныя Правленія въ непосредственный органъ для собиранія всякаго рода свѣдѣній и для сношеній съ частными лицами *). Такимъ образомъ, составилось въ селеніяхъ какъ бы два отдѣльныя полицейскія управленія: съ одной стороны Сотскіе съ Десятскими, съ другой Волостные Старшины съ Сельскими Старостами. Понятно, что хотя должность Сотскаго и не была упразднена при этомъ, но она должна была, при недостаткахъ своего личнаго состава, совершенно потерять предоставленное ей закономъ значеніе **).

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 3, стр. 115.
**) Id. стр. 114.

По этимъ причинамъ казалось тогда Коммисіи несвоевременнымъ предрѣшать вопросъ объ устройствѣ сельской полиціи до окончательнаго разрѣшенія вопроса о сліяніи всѣхъ сельскихъ сословій въ одно общее управленіе.

Но съ другой стороны, всѣ Губернаторы единогласно настаивали на скорѣйшемъ устройствѣ сельской полиціи, выставляя на видъ то обстоятельство, что всѣ улучшенія по полиціи уѣздной будутъ безплодны, если одновременно съ тѣмъ не получитъ правильнаго устройства и сельская полиція. Имѣя въ виду эти заявленія, Коммисія рѣшилась заняться обсужденіемъ разсматриваемаго вопроса, не ожидая окончательнаго и однообразнаго устройства волостнаго и сельскаго управленія *).

Руководясь замѣчаніями большей части Губернаторовъ, Коммисія пришла къ тому заключенію, что удержать учрежденіе Сотскихъ и Десятскихъ пока необходимо. Такая необходимость оправдывалась слѣдующими соображеніями **). Пока существуютъ отдѣльныя вѣдомства, завѣдующія сельскими сословіями, Сотскіе необходимы для болѣе однообразнаго и твердаго дѣйствія полиціи и для устраненія столкновеній между сословною и полицейскою властью, неизбѣжныхъ въ тѣхъ селеніяхъ, гдѣ существуютъ разныя общественныя и сословныя власти, несвязанныя между собою іерархическою подчиненностію. Тѣмъ же самымъ сельскія общественныя начальства ограждаются отъ вмѣшательства Становыхъ Приставовъ въ дѣлѣ ихъ внутренняго управленія, что неизбѣжно бы случилось при непосредственномъ подчиненіи послѣднимъ сельскихъ начальниковъ даже и въ одномъ полицейскомъ отношеніи.

Признавъ, такимъ образомъ, необходимымъ удержать должности Сотскихъ, Коммисіи оставалось обсудить: какимъ образомъ устранить главные недостатки этого учрежденія. Достигнуть этого предполагалось слѣдующими мѣрами: 1) установленіемъ болѣе правильнаго образованія сотенныхъ участковъ; 2) предоставленіемъ Сотскимъ достаточнаго содержанія, и особыхъ личныхъ правъ за долговременное и добропорядочное отправленіе своей обязанности; 3) назначеніемъ

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 229.

**) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 2, стр. 245.

ихъ не по выбору, а отъ Правительства изъ людей грамотныхъ и способныхъ, съ устраненіемъ вліянія обществъ и съ подчиненіемъ ихъ одной полицейской власти *).

По ст. 26—27 составленнаго Коммисіею проекта Общаго Учрежденія Полиціи, разделеніе становъ на сотни делается въ Общемъ Присутствіи Уезднаго Полицейскаго Управленія по соглашенію съ Земскимъ Присутствіемъ **). При этомъ принимается въ соображеніе, чтобы сотня имела не менее 1.000 и не более 2.000 ревиз. душъ, чтобы крайнія разстоянія между селеніями не превышали 24 верстъ и чтобы сотенные участки пріурочивались къ приходамъ или центрамъ сельской администраціи. Допускалось притомъ соединеніе въ одну сотню селеній разныхъ ведомствъ; разделеніе же одного селенія на несколько сотенъ допускалось только тогда, если бы въ немъ было более 2.000 рев. душъ. Въ каждомъ изъ селеній сотни назначалось по одному или по несколько Десятскихъ, подчиненныхъ Сотскому.

При обсужденіи вопроса о способе определенія Сотскихъ Коммисія предпочла способъ назначенія отъ правительства по следующимъ причинамъ: ***)

1) Этимъ устраняется излишнее вліяніе обществъ, тогда какъ, при назначеніи чрезъ выборы, совершенно теряется вліяніе полицейской власти.

2) При выборномъ начале представляется больше затрудненій въ организаціи избирательныхъ собраній сотеннаго участка, состоящаго изъ разнородныхъ элементовъ, причемъ слабо обезпечивается и самая доброкачественность выбора.

3) Выборное начало обусловливаетъ срочность должности, причемъ невозможно установить существенныхъ преимуществъ для Сотскихъ, а следовательно и теряется возможность привлечь на эту должность достойныхъ людей.

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 229.

**) Предполагавшееся въ тоже время Коммисіею, взаменъ разныхъ Комитетовъ, учрежденіе для заведыванія земско-хозяйственными делами уезда.

***) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 3, стр. 277—279.

По этимъ причинамъ Коммисія приняла порядокъ опредѣленія Сотскихъ по найму, съ соблюденіемъ такихъ условій: Сотскіе опредѣляются Уѣзднымъ Полицейскимъ Управленіемъ непосредственно, или по представленію Приставовъ; опредѣляемый долженъ быть лицомъ неопороченнымъ по общественному приговору или суду, не состоящимъ подъ слѣдствіемъ и не моложе 25 лѣтъ; долженъ принадлежать къ числу жителей сотни, или, по крайней мѣрѣ, къ числу осѣдлыхъ жителей уѣзда. Опредѣленіе постороннихъ лицъ допускается только въ крайнихъ случаяхъ *).

Сотскимъ предоставляются особыя личныя права и преимущества, они избавляются тѣлеснаго наказанія и отъ исполненія всѣхъ натуральныхъ повинностей, исключая рекрутства. За безпорочную службу въ теченіи 6 лѣтъ Сотскій лично освобождается навсегда отъ рекрутской повинности и тѣлеснаго наказанія; чрезъ 12 лѣтъ общества могутъ назначить ему пожизненную пенсію **); черезъ 20 лѣтъ обществу, къ которому принадлежитъ Сотскій и его семейство, зачитается полный рекрутъ. Содержаніе Сотскому, по мѣстнымъ обстоятельствамъ, назначается отъ 72 до 144 руб.; сверхъ, того онъ пользуется квартирою по отводу обывателей (ст. 56).

Относительно Десятскихъ проектъ не сдѣлалъ никакихъ измѣненій: они исполняютъ свою обязанность въ видѣ срочной повинности или, по усмотрѣнію общества, получаютъ отъ него содержаніе.

ГЛАВА XVII.

Устройство сельской полиціи по Временнымъ Правиламъ 25 Декабря 1862 года.—Представленія Начальниковъ губерній о необходимости скорѣйшаго преобразованія сельской полиціи. — Новыя представленія о томъ же Министра Внутреннихъ Дѣлъ. — Отказъ Государственнаго Совѣта.—Новыя ходатайства Губернаторовъ. -Проектъ Генералъ-Адъютанта Графа Потапова объ Участковыхъ Надзирателяхъ и Стражникахъ.—Замѣчанія на этотъ проектъ Министра Финансовъ. — Проектъ Тайнаго Совѣтника Беклемишева о замѣнѣ Сотскихъ Стражниками.

Во Временныхъ Правилахъ изъ предположеній Коммисіи допущены только тѣ, которыя имѣли болѣе второстепенное значеніе,

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 2, стр. 277 и тамъ же Проектъ Общ. Учр. Полиц. на стр. 17, ст. 38.

**) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 2, Проект. Общ. Учр. Пол., стр. 19—20, ст. 48—50 и 56.

какъ напримѣръ, раздѣленіе уѣзда на сотенные участки и опредѣленіе по назначенію отъ Правительства *), между тѣмъ, какъ самое существенное основаніе проекта—дарованіе Сотскимъ особыхъ личныхъ правъ и преимуществъ не вошло во Временныя Правила. Прямымъ послѣдствіемъ того была безуспѣшность дѣйствій преобразованной полиціи, хотя и улучшенной въ личномъ составѣ высшихъ уѣздныхъ представителей своихъ, но оставшейся, по прежнему, безъ исполнительныхъ орудій. Послѣдовали новыя представленія Губернаторовъ о необходимости скорѣйшаго устройства сельской полиціи. Въ виду такихъ заявленій Министерство Внутреннихъ Дѣлъ признало необходимымъ, впредь до разрѣшенія вопроса о коренномъ измѣненіи административно-полицейскаго устройства сельскихъ обществъ, сдѣлать представленіе Государственному Совѣту о принятіи нѣкоторыхъ частныхъ мѣръ для улучшенія сельской полиціи; именно, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ полагалъ: **) 1) должности Сотскихъ замѣщать преимущественно по опредѣленію отъ Правительства изъ лицъ всѣхъ сословій, грамотныхъ и благонадежныхъ, предоставивъ опредѣленіе ихъ Уѣзднымъ Полицейскимъ Управленіямъ; 2) допустить, въ случаѣ затрудненія въ пріисканіи такихъ лицъ, назначеніе Сотскихъ на прежнемъ основаніи, по выбору сельскихъ обществъ и съ разрѣшенія Уѣздныхъ Полицейскихъ Управленій; 3) для облегченія обывателей увеличить размѣръ участковъ, поручаемыхъ завѣдыванію Сотскихъ отъ 150 до 500, а Десятскихъ отъ 20 до 75 дворовъ; 4) сообразно сему опредѣлить, по усмотрѣнію Губернскаго Начальства, содержаніе Сотскихъ отъ 60 до 100 руб. въ годъ на счетъ селеній, поручаемыхъ вѣдѣнію ихъ. Размѣръ же вознагражденія Десятскимъ предоставить усмотрѣнію обществъ, отъ которыхъ зависитъ ихъ назначеніе; 5) раскладку и взиманіе сбора на содержаніе Сотскихъ подчинить общимъ правиламъ, установленнымъ для взиманія земскихъ повинностей; 6) предоставить Сотскимъ и Десятскимъ по всѣмъ дѣламъ полицейскаго вѣдомства, къ кругу ихъ дѣйствій и обязанностей относящимся, обращаться непосредственно къ поселянамъ всѣхъ вѣдомствъ, минуя ихъ осо-

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 2, стр. 57—59, 31—33 и 42—45.
**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 230.

быхъ сельскихъ начальниковъ, и требуя лишь отъ послѣднихъ содѣйствія, когда оно будетъ нужно, или для успѣха дѣла полезно.

Государственный Совѣтъ не утвердилъ, однакоже, и этихъ предположеній, такъ какъ исполненіе ихъ повлекло бы за собою установленіе новаго значительнаго налога на сельскихъ обывателей, что въ особенности было бы неудобно послѣ недавняго еще увеличенія податей подушной и оброчной и другихъ обязательныхъ сборовъ съ сельскаго населенія на удовлетвореніе существеннѣйшихъ государственныхъ потребностей *).

Между тѣмъ и послѣ того въ Министерство продолжали поступать представленія Губернаторовъ о необходимости безотлагательнаго измѣненія учрежденія Сотскихъ, въ виду неудобствъ, происходившихъ отъ оставленія ихъ на прежнемъ основаніи. Сознавая всю настоятельность дѣла, Коммисія приняла, для временнаго устройства сельской полиціи, разработанныя въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ предположенія, т. е. назначеніе Сотскихъ по найму изъ людей неопороченныхъ и грамотныхъ.

Составленный Отдѣломъ Коммисіи съ этою цѣлью новый проектъ отличался отъ перваго тѣмъ, что Сотскимъ не предоставлялось въ немъ никакихъ особыхъ личныхъ правъ и преимуществъ, такъ что и въ этомъ проектѣ не было самаго существеннаго, что могло бы привлечь на должность Сотскихъ людей болѣе порядочныхъ.

Въ заключеніе обзора предположеній объ устройствѣ сельской полиціи, слѣдуетъ сказать еще о двухъ проектахъ, представленныхъ въ Министерство въ послѣднее время, именно о проектѣ учрежденія Надзирателей и Стражниковъ въ сѣверо-западныхъ губерніяхъ, представленномъ въ Министерство въ 1868 году Генералъ-Адъютантомъ Графомъ Потаповымъ и о проектѣ Тайнаго Совѣтника Беклемишева о преобразованіи Внутренней Стражи (составленномъ въ 1868 же году), въ которомъ также заключаются предположенія объ устройствѣ сельской полиціи **).

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 3, стр. 460—461.
**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 4, стр. 1—18.

Проектъ Генералъ-Адъютанта графа Потапова. Указавъ на недостатки настоящаго устройства сельской полиціи и на необходимость поставить полицейскихъ чиновъ въ ближайшія отношенія къ жителямъ, Генералъ-Адъютантъ Потаповъ замѣчаетъ, что, по его мнѣнію, самымъ простымъ средствомъ для того было бы уменьшеніе размѣра и уѣздовъ и становъ до такихъ предѣловъ, при которыхъ сдѣлалась бы возможною личная дѣятельность Исправниковъ и Становыхъ Приставовъ. Но, такъ какъ значительное увеличеніе числа послѣднихъ невозможно безъ чрезмѣрнаго обремененія государственнаго бюджета, то Генералъ-Адъютантъ Потаповъ обращается къ мысли примѣнить къ сѣверо-западному краю, въ измѣненномъ видѣ, учрежденіе сельской полиціи, существующее въ Царствѣ Польскомъ, т. е., не выходя изъ размѣровъ затрачиваемой нынѣ на этотъ предметъ суммы, увеличить число мѣстныхъ полицейскихъ центровъ, и, съ пользою для дѣла, замѣнить существующихъ нынѣ Тысяцкихъ, Сотскихъ и Десятскихъ, Участковыми Надзирателями. За упраздненіемъ вышеупомянутыхъ должностей, Виленскій Генералъ-Губернаторъ предполагалъ раздѣлить станъ на нѣсколько участковъ, отъ 200 до 400 кв. верстъ, съ назначеніемъ въ каждый изъ нихъ Надзирателя съ двумя Стражниками, опредѣляемыми изъ лицъ всѣхъ сословій не моложе 25 лѣтъ, съ жалованьемъ—Надзирателямъ по 400 рублей въ годъ, а Стражникамъ по 120 рублей. Сверхъ того, въ каждый уѣздъ назначается еще нѣсколько Стражниковъ, прикомандированныхъ къ уѣзднымъ управленіямъ и становымъ квартирамъ, для разсылки и исполненія приказаній, взамѣнъ нынѣшнихъ очередныхъ Десятскихъ, съ жалованьемъ по 90 руб. въ годъ. Въ 6-ти губерніяхъ сѣверо-западнаго края предполагалось учредить 890 полицейскихъ участковъ съ такимъ же числомъ Надзирателей, съ 1780 Стражниковъ при нихъ и 687 Стражниковъ, прикомандированныхъ къ Уѣзднымъ Полицейскимъ Управленіямъ и становымъ квартирамъ. На содержаніе этихъ лицъ потребовалось бы ежегодно 632,430 руб., на покрытіе которыхъ предполагалось устроить поземельный сборъ по 2 копѣйки съ десятины. По мнѣнію Виленскаго Генералъ-Губернатора, такой сборъ не былъ бы обременителенъ, такъ какъ вмѣстѣ съ тѣмъ упразднялось поставка Сотскихъ и Десятскихъ, содержаніе коней,

по его мнѣнію, обходится въ тѣхъ же губерніяхъ въ 563,198 руб. *).

По поводу этого проекта Министръ Финансовъ замѣтилъ, что на Сотскихъ и Десятскихъ нѣтъ никакого обязательнаго сбора и что, поэтому, вновь учреждаемый сборъ слишкомъ значительно увеличитъ поземельный налогъ въ тѣхъ губерніяхъ, который и безъ того простирается теперь до 5⁵/₇ к. съ десятины, тогда же дойдетъ до 8¹/₂ к., что падетъ тяжелымъ бременемъ на землю, не отличающуюся хорошимъ качествомъ. Затѣмъ польза самаго преобразованія казалась Министру Финансовъ весьма сомнительною, такъ какъ, при необразованности народа и трудности найти вполнѣ благонадежныхъ лицъ на мѣста участковыхъ Надзирателей,—слишкомъ обширныя права, предоставляемыя послѣднимъ, могутъ повести къ весьма печальнымъ явленіямъ.

Проектъ Тайнаго Совѣтника Беклемишева **). Предположенія объ устройствѣ сельской полиціи бывшаго Могилевскаго Губернатора Тайнаго Совѣтника Беклемишева находятся въ связи съ его проектомъ о преобразованіи внутренней стражи ***). Вмѣсто Сотскихъ предполагались имъ сельскіе Стражники, опредѣляемые самими обществами или по найму или прежнимъ порядкомъ, съ назначеніемъ наименьшаго срока въ 6 мѣсяцевъ и наименьшаго размѣра жалованья въ 20 р. ежегодно. Опредѣленіе числа Стражниковъ, порядка ихъ назначенія и размѣра жалованья предоставлялось Волостнымъ Сходамъ; уѣздной же полиціи предоставлялось право, въ случаѣ негодности Стражниковъ, требовать отъ обществъ замѣны ихъ другими. Въ обществѣ, имѣющемъ 30 и болѣе дворовъ, до 80, полагался одинъ Стражникъ; общество съ меньшимъ, чѣмъ 30, числомъ дворовъ причисляется къ другому; въ селеніяхъ, гдѣ болѣе 80 дворовъ, можетъ быть назначенъ и другой Стражникъ.

По сдѣланному Тайнымъ Совѣтникомъ Беклемишевымъ расчету, вмѣсто 10,000 Сотскихъ и Десятскихъ потребовалось бы въ Могилевской

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд 4, стр. 18—21.

**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 4, стр. 115—119.

***) Тайный Совѣтникъ Беклемишевъ придерживается того мнѣнія, что лучше бы было комплектовать сельскую стражу, подобно городской, по вольному найму, но находитъ, что, при настоящемъ положеніи крестьянъ, такой способъ слишкомъ дорого обойдется имъ.

губерніи только 2,000 сельскихъ Стражниковъ, содержаніе которыхъ обошлось бы не дороже содержанія настоящей сельской полиціи, а для сельскихъ обществъ будетъ, во всякомъ случаѣ, выгоднѣе, такъ какъ при этомъ сохранится до 8,000 работниковъ.

ГЛАВА XVIII.

Общій выводъ изъ отзывовъ Начальниковъ губерній, представленныхъ въ послѣднее время.—О числѣ лицъ, исполняющихъ полицейскія должности въ селеніяхъ. – Различные взгляды Начальниковъ губерній на устройство сельской полиціи. — Назначеніе Сотскихъ отъ Правительства по найму. — Сохраненіе выборнаго порядка. — Учрежденіе вмѣсто Сотскихъ Околодочныхъ Надзирателей.—Учрежденіе Конныхъ Стражниковъ.—Развитіе сельской полиціи на началахъ Положенія 19 Февраля.

Для различныхъ соображеній при обсужденіи въ Коммисіи вопроса объ устройствѣ сельской полиціи, были собраны отъ Начальниковъ губерній: 1) свѣдѣнія о числѣ лицъ, исполняющихъ въ селеніяхъ полицейскія обязанности, съ показаніемъ количества получаемаго ими отъ обществъ содержанія, и 2) соображенія Начальниковъ губерній о мѣрахъ къ устраненію недостатковъ въ настоящемъ устройствѣ сельской полиціи *).

Изъ составленнаго Центральнымъ Статистическимъ Комитетомъ свода полученныхъ изъ губерній свѣдѣній видно, что въ настоящее время, въ 46 губерніяхъ, по Общему Учрежденію управляемыхъ, всѣхъ лицъ, исполняющихъ полицейскія обязанности въ селеніяхъ, считается 380.521, въ томъ числѣ: Волостныхъ Старшинъ 9.450, Сельскихъ Старостъ 100.176, Сотскихъ 46.398 и Десятскихъ 224.497 человѣкъ. Такимъ образомъ, полагая стоимость годоваго работника, по самому умѣренному расчету, въ 40 руб. сер., выхо-

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 3, Отд. 1, стр. 68—122.
**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 4, § 4.

дитъ, что сельская полиція, даже въ томъ видѣ, какъ она теперь существуетъ, поглощаетъ народныхъ силъ свыше, чѣмъ на 15 мил. руб. ежегодно. Почти 3/4 всего числа этихъ лицъ (274.050 чел.) отправляютъ свои обязанности безвозмездно, и только 1/4 (106.471 челов.) получаютъ содержаніе, общею суммою, простирающееся до 3.484.725 руб. ежегодно; среднимъ числомъ по 33 руб. въ годъ на человѣка; за исключеніемъ же Волостныхъ Старшинъ, какъ лицъ, нѣкоторымъ образомъ привиллегированныхъ, только по 22 руб. въ годъ. Значитъ, *получаемое низшими полицейскими служителями содержаніе, гораздо менѣе самаго скромнаго заработка простаго работника*; *огромное же большинство полицейскихъ служителей обязано отправлять свою службу безъ всякаго вознагражденія.*

Средній размѣръ содержанія Волостныхъ Старшинъ 120—140 р. въ годъ, въ нѣкоторыхъ мѣстахъ доходитъ и свыше 400 р. Средній размѣръ содержанія Старосты и Сотскаго 10—20 р.

Изъ наличнаго числа Сотскихъ отправляютъ свою должность по выборамъ 86% всего числа, по найму 12%, и по очереди около 2%. Изъ числа Десятскихъ отправляютъ свою должность по выборамъ 56 %, по очереди 42%, по найму 2%. Слѣдовательно, *огромное большинство нижнихъ полицейскихъ служителей въ селеніяхъ, именно 96% всего числа ихъ, отправляютъ свою должность не добровольно* и только самая ничтожная часть 4%, служатъ по добровольному найму.

Мнѣнія Начальниковъ губерній относительно устройства Сельской Полиціи значительно раздѣлились между собою. По этому поводу было высказано очень много различныхъ предположеній, которыя могутъ быть сведены въ слѣдующія группы *):

1) *назначать Сотскихъ отъ Правительства, обезпечивъ ихъ содержаніемъ*, освободивъ отъ всякой зависимости обществу и вполнѣ подчинивъ ихъ начальнику уѣздной полиціи;

2) *сохранивъ выборный порядокъ назначенія Сотскихъ обезпечить эту должность содержаніемъ* и обставить разными льготами;

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 3, Отд. 1, стр. 68—122.

3) *упразднивъ совсѣмъ должность Сотскихъ, раздѣлить станы на околодки* и назначить въ нихъ Околодочныхъ Надзирателей;

4) *упразднивъ должности Сотскихъ, учредить вмѣсто ихъ въ уѣздѣ конную стражу*;

и 5) *упразднивъ должность Сотскихъ, развить сельскую полицію на началахъ 19 Февраля 1861 г.*, вмѣнивъ Волостному Старшинѣ и Старостамъ въ обязанность исполнять законныя требованія полиціи.

Большая часть Губернаторовъ раздѣляетъ первое изъ этихъ мнѣній, давно уже высказанное и принятое учрежденною въ 1859 году Коммисіею. Нѣкоторыми Губернаторами это предположеніе видоизмѣняется въ томъ смыслѣ, что они полагаютъ сдѣлать изъ Сотскаго настоящаго Стражника, коннаго и вооруженнаго. Совѣтуется нѣкоторыми также, для предотвращенія злоупотребленій, ввести правило, чтобы Сотскіе получали назначенное имъ жалованье изъ Казначейства, а не прямо отъ своихъ обществъ. Размѣръ назначаемаго Сотскимъ жалованья разнится отъ 120 до 180. Причемъ предполагается распредѣлять эту сумму на всѣхъ землевладѣльцевъ безъ различія сословій.

За сохраненіе выборнаго порядка высказались немногіе Губернаторы, увѣряющіе, на основаніи отзывовъ Исправниковъ, что отъ введенія вольнонаемныхъ Сотскихъ и Десятскихъ не представляется въ будущемъ ничего хорошаго, а, напротивъ, предвидятся весьма серьезныя затрудненія въ недостаткѣ лицъ, соотвѣтствующихъ требованіямъ хорошей полиціи; частая же перемѣна ихъ можетъ вредно отразиться на дѣлѣ *). На этомъ основаніи признается болѣе удобнымъ назначить Сотскимъ порядочное содержаніе, дать имъ нѣкоторыя льготы, наприм., освобожденіе отъ рекрутской повинности, но вмѣстѣ съ тѣмъ утвержденіе ихъ въ должностяхъ и увольненіе ихъ поставить въ полную зависимость отъ начальника уѣздной полиціи.

---

*) Такого же мнѣнія держался и М. Н. Муравьевъ. См. въ этой же запискѣ стр. 182.

Третье мнѣніе, въ различной только формѣ, высказано многими Губернаторами *). Размѣръ околодка предполагается различный, 200—300 кв. верстъ и болѣе, число жителей въ околодкѣ также принимается различное отъ 300 рев. душъ до 500 и даже до 1.000. Жалованье Околодочному Надзирателю назначаютъ 180—400 р. Нѣкоторыми Губернаторами сверхъ жалованья назначается еще на содержаніе лошади для разъѣздовъ по околодку до 150 руб., также на квартиру и на канцелярскіе расходы 10 р. Нижегородскій же Губернаторъ даетъ Околодочному Надзирателю и права государственной службы, полагая его должность въ XIV кл. Околодочный Надзиратель избирается изъ лицъ всѣхъ сословій, по преимуществу изъ безсрочно-отпускныхъ и отставныхъ нижнихъ чиновъ.

Четвертое мнѣніе раздѣляется также многими Губернаторами, изъ коихъ одни, предполагая замѣнить Сотскихъ и Десятскихъ конною стражею, отъ 40 до 50 чел. на уѣздъ, предоставляютъ всю стражу въ полное распоряженіе Исправника и Становыхъ **); другіе же полагаютъ необходимымъ имѣть по нѣскольку конныхъ Стражниковъ въ каждой волости, или на извѣстное число селеній или жителей.

Наконецъ, послѣднее мнѣніе, упразднить учрежденіе Сотскихъ и развить сельскую полицію на началахъ 19 Февраля 1861 г. ***) подкрѣпляется весьма сильною аргументаціею. Защитники этого мнѣнія, изъ числа Начальниковъ губерній, впрочемъ весьма немногіе, утверждаютъ, что Волостные Старшины и Сельскіе Старосты, выбранные изъ лучшей среды и облеченные властью, представляютъ достаточное обезпеченіе въ правильномъ исполненіи возложенныхъ на нихъ обязанностей по сельской полиціи, являются лучшими помощниками чиновъ полиціи, и уже теперь замѣтно превращаются въ лучшій общій исполнительный органъ для всѣхъ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій. По замѣчанію Самарскаго Губернатора ****), при

---

*) Учрежденіе Околодочныхъ Надзирателей предполагалось еще въ 1831 г. Кіевскимъ Генер.-Губернатор. Графомъ Левашовымъ. См. выше въ этой же запискѣ стр. 179.

**) Такое же предположеніе было принято въ проектѣ Графа Перовскаго, въ 1843 г., только тамъ предполагалось имѣть въ уѣздѣ не болѣе 10 чел. разъѣздной команды. См. выше.

***) Мысль о соединеніи въ лицахъ Волостнаго Старшины и Сельскаго Старосты и завѣдыванія сельскою полиціею высказана была также Сперанскимъ въ его проектѣ «Учреж. Губер.».

****) Тайнаго Совѣтника Аксакова.

постепенномъ расширеніи круга дѣятельности общественнаго крестьянскаго управленія и по мѣрѣ поднятія въ сельскихъ обществахъ уровня народнаго образованія,—*въ территоріальной волости выразится, можетъ быть, единственная возможная форма для полицейскаго устройства.*

Устройство сельской полиціи Самарскій Губернаторъ полагаетъ основать на слѣдующихъ началахъ: Волостныя управленія обращаются въ административную единицу, съ присоединеніемъ къ нимъ всѣхъ незаселенныхъ земель, съ подчиненіемъ вѣдомству ихъ всѣхъ лицъ, проживающихъ въ волости и съ привлеченіемъ къ общественнымъ расходамъ всѣхъ недвижимыхъ имуществъ, входящихъ въ предѣлы волости и всѣхъ лицъ, производящихъ въ ея предѣлахъ торговлю. При этомъ Сотскіе упраздняются и остаются одни Десятскіе. Всѣ полицейскія обязанности переходятъ въ селеніяхъ къ Старостамъ и Волостнымъ Старшинамъ, съ сохраненіемъ подчиненія первыхъ послѣднимъ. Сверхъ того, признается возможнымъ передать въ вѣдѣніе Волостныхъ Правленій нѣкоторыя дѣла отъ Становыхъ Приставовъ. Волостнымъ Старшинамъ предоставляется составлять и сообщать Мировому Судьѣ акты о преступленіяхъ, подлежащихъ преслѣдованію безъ жалобъ частныхъ лицъ. Выборъ Старшины производится изъ всѣхъ лицъ, принадлежащихъ къ волости. По дѣламъ полицейскимъ Волостнымъ Старшинамъ и Сельскимъ Старостамъ вмѣняется въ обязанность исполнять всѣ распоряженія полицейскихъ чиновъ. Въ случаѣ обнаруженія злоупотребленій и медленности исполненія со стороны Волостныхъ Правленій, полицейскіе чиновники обращаются съ представленіями о наложеніи на виновныхъ взысканій въ особое Уѣздное Присутствіе, состоящее, подъ предсѣдательствомъ Мироваго Судьи городскаго участка, изъ Исправника, его Помощника и Предсѣдателя или Члена Земской Управы.

Нѣкоторые Губернаторы, допуская Волостное Правленіе съ Старшинами и Сельскими Старостами, какъ мѣстные полицейскіе органы, предполагаютъ вмѣсто Сотскихъ и Десятскихъ учредить Околоточныхъ Надзирателей; другіе же считаютъ полезнымъ ввести конную стражу.

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 3, Отд. 1, стр. 118.

Б.

ПОЛИЦЕЙСКІЯ КОМАНДЫ.

ПОЛИЦЕЙСКІЯ КОМАНДЫ.

ГЛАВА XIX.

Общій очеркъ развитія вопроса объ устройствѣ внутренней стражи или о полицейскихъ командахъ.

Устройствомъ общихъ уѣздныхъ и сельскихъ полицейскихъ учрежденій еще не ограничивается правильная организація полиціи. Въ многихъ случаяхъ, напримѣръ, для болѣе быстраго исполненія распоряженій Исправника или Становаго Пристава, для охраненія безопасности дорогъ, для преслѣдованія бѣжавшихъ преступниковъ, и т. п., недостаточно мѣстныхъ исполнительныхъ органовъ (Сотскихъ), а необходима особая подвижная, и притомъ вооруженная, сила, которая бы находилась въ непосредственномъ распоряженіи у начальника уѣздной полиціи и могла бы быть употребляема, по его усмотрѣнію, тамъ, гдѣ окажется въ томъ надобность. Такой силы наша уѣздная полиція въ непосредственномъ своемъ распоряженіи и до сихъ поръ еще не имѣетъ, а должна, въ извѣстныхъ случаяхъ, обращаться затѣмъ къ Начальникамъ мѣстныхъ и жандармскихъ командъ, что, конечно, сопряжено съ немалымъ ущербомъ для быстроты и правильности дѣйствій полицейской власти.

Для сообщенія распоряженій Правительства существовали въ прошломъ столѣтіи, при Губернскихъ и Воеводскихъ Канцеляріяхъ, особые служители *разсыльщики*, а для преслѣдованія преступниковъ назначались *сыщики*, въ помощь которымъ отряжались отъ полковъ военныя команды. Такія же команды назначались для препровожденія колодниковъ, для сбора податей и для исполненія дру-

ныхъ обязанностей, подлежавшихъ вѣдѣнію общей полиціи. Такой порядокъ производилъ всеобщее разстройство въ арміи, полки которой, будучи постоянно въ разбродѣ, въ экстренныхъ случаяхъ не могли скоро укомплектоваться и собраться къ мѣстамъ своего назначенія. Между тѣмъ и мѣстная полиція не имѣла въ своемъ распоряженіи постоянныхъ командъ, что нерѣдко приводило ее въ большое затрудненіе и заставляло обременять населеніе безпрестанною поставкою понятыхъ.

Необходимость образованія въ городахъ и уѣздахъ постоянныхъ командъ, которыя бы могли, въ должныхъ случаяхъ, оказывать содѣйствіе полиціи, вызвала, одновременно съ Учрежденіемъ о губерніяхъ, образованіе *штатныхъ губернскихъ и уѣздныхъ ротъ*, отданныхъ въ полное распоряженіе гражданской власти. Первоначально эти роты комплектовались изъ лучшихъ людей — унтеръ-офицеровъ арміи. Затѣмъ ихъ стали наполнять инвалидами и людьми, неспособными къ военной службѣ. Въ 1809 г. инспекторамъ губернскихъ ротъ приказано быть въ вѣдѣніи Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

При окончательномъ образованіи Министерствъ въ 1811 году, возникла мысль о болѣе правильномъ устройствѣ внутренней стражи и дѣло это было поручено Министерству полиціи, въ вѣдѣніе котораго тогда предполагалось, повидимому, отдать новое учрежденіе. Такъ, по крайней мѣрѣ, можно судить по смыслу Высочайшаго Манифеста 25 Іюля 1811 года. Но при изданіи самаго Положенія о Внутренней Стражѣ, она была поручена вѣдѣнію Военнаго Министерства. Затѣмъ учрежденъ былъ особый Корпусъ Жандармовъ, нижніе чины коего получили почти такое же назначеніе, въ отношеніи полиціи, какъ и чины Корпуса Внутренней Стражи. Возникшія чрезъ то неудобства вызывали предположенія о необходимости особыхъ командъ при полиціи. Такого рода предположенія встрѣчаются въ запискахъ, бывшихъ на разсмотрѣніи Комитета 6 Декабря 1826 года. Въ 1843 году, при составленіи проектовъ преобразованія земской полиціи, представленія губернаторовъ объ учрежденіи для полиціи особыхъ командъ, непосредственно ей подвѣдомственныхъ, сдѣлались особенно настойчивы. Практическая необходимость еще ранѣе вызвала, въ видѣ исключенія, учрежденіе такихъ командъ въ Бессарабской области и въ югозападныхъ губерніяхъ.

Затѣмъ въ 1853 году во всѣхъ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ были учреждены полицейскія команды, комплектовавшіяся неспособными 2-го разряда военными нижними чинами. Команды эти оказались, впрочемъ, на дѣлѣ еще хуже прежнихъ командъ, набиравшихся по найму или по наряду. Вслѣдствіе того, въ 1860 году, при составленіи въ Коммисіи объ уѣздныхъ учрежденіяхъ—особаго учрежденія городской полиціи, было принято комплектовать городскія полицейскія команды по найму. Въ тоже время, по инициативѣ бывшаго Министра Внутреннихъ Дѣлъ Статсъ-Секретаря Валуева, былъ возбужденъ вопросъ о необходимости подобныхъ же командъ при уѣздныхъ полиціяхъ и разрѣшенъ Коммисіею въ положительномъ смыслѣ. За всѣмъ тѣмъ, въ виду значительныхъ расходовъ на такое учрежденіе, изданныя въ 1862 году Временныя Правила ограничились, по этому предмету, предоставленіемъ усмотрѣнію Министра введеніе командъ въ тѣ губерніи, въ которыхъ окажется въ томъ особенная необходимость. Въ 1863 году во всѣхъ уѣздахъ сѣверозападнаго края были учреждены уѣздныя жандармскія команды, назначеніе коихъ было, впрочемъ, болѣе политическое, чѣмъ общеполицейское. Наконецъ, въ 1866 году были составлены новыя предположенія объ учрежденіи *командъ полицейскихъ объѣздчиковъ*, а въ 1868 году представленъ въ Министерство проектъ Могилевскаго Губернатора Т. С. Беклемишева объ учрежденіи вмѣсто Корпуса Жандармовъ и мѣстныхъ войскъ,—внутренней стражи, подвѣдомственной полицейскимъ учрежденіямъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

При учрежденіи въ 1811 г. Корпуса Внутренней Стражи имѣлась въ виду двоякая цѣль *): 1) учрежденіе мѣстныхъ военныхъ частей для образованія рекрутъ и 2) учрежденіе военныхъ командъ для удовлетворенія чисто-полицейскихъ потребностей. Первая цѣль, вѣроятно, и была причиною подчиненія внутренней стражи военному вѣдомству, а не гражданскому, вопреки первоначальному о томъ предположенію **).

---

*) I-е П. С. З. т. XXXI № 24307 Высоч. Указъ 25 Іюля 1811 г.

**) По прямому смыслу Высочайшаго Манифеста 25 Іюля 1811 г. (II, § 12) устройство Внутренней Стражи должно входить въ число предметовъ вѣдомства Министерства Полиціи: (§ 12) *предметы вѣдомства Министерства Поли-*

По Положенію 3 Іюля 1811 года обязанности Внутренней Стражи, по отношенію къ гражданскому вѣдомству состоятъ:

1) въ помощи при исполненіи законовъ и приговоровъ суда;

2) въ поимкѣ воровъ, преслѣдованіи и истребленіи разбойниковъ и разсѣяніи законами запрещенныхъ скопищъ:

3) въ усмиреніи неповиновенія и буйства;

4) въ поимкѣ бѣглыхъ, ушедшихъ преступниковъ и дезертировъ;

5) въ преслѣдованіи запрещенныхъ и тайно провезенныхъ товаровъ;

6) въ помощь свободному движенію внутренняго продовольствія;

7) въ содѣйствіе сбору податей и недоимокъ;

8) въ охраненіи порядка и спокойствія при совершеніи церковныхъ обрядовъ всѣхъ исповѣданій, закономъ терпимыхъ;

9) въ охраненіи порядка на ярмаркахъ, торговыхъ мѣстахъ, церковныхъ и народныхъ празднествахъ;

10) въ принятіи и сопровожденіи рекрутъ, преступниковъ, арестантовъ и плѣнныхъ;

11) въ отправленіи военныхъ, просрочившихъ отпуски къ ихъ командамъ;

12) въ содѣйствіи во время пожаровъ, при разлитіи рѣкъ, и т. п.;

13) въ отряженіи часовыхъ къ присутственнымъ мѣстамъ и тюрьмамъ;

14) въ провожаніи казны;

15) въ употребленіи къ выемкамъ при открытіи корчемства и къ стражѣ виновныхъ до отсылки ихъ къ суду.

Сверхъ этихъ обязанностей, во время нахожденія въ караулѣ, командировкѣ цѣлыми отрядами, дозора, на Внутренней Стражѣ лежать еще слѣдующія: а) брать подъ стражу и представлять гу-

---

ціи дѣлятся на двѣ главныя части, изъ коихъ въ первой вѣдаются всѣ учрежденія, къ общему благоустройству или къ полиціи предохранительной относящіяся, какъ-то: дѣла медицинскія и карантинныя, по продовольствію, безопасности путей сообщенія, по цензурнымъ установленіямъ, Приказамъ Общественнаго Призрѣнія и пр. *Во второй части вѣдаются всѣ дѣла Полиціи Исполнительной* какъ-то приведеніе въ исполненіе приговоровъ судебныхъ мѣстъ, сборъ недоимокъ, *устройство Внутренней Стражи*, заведенія смирительныя, рабочія, *полиція темничная* и пр.

бернскому начальству людей, застигнутых на самом дѣлѣ преступленія, буйства или грабежа имущества и б) захватывать сборища воров и разбойников.

Порядок сношеній гражданскаго вѣдомства с военным, опредѣлен таким образом: части Внутренней Стражи могут быть отряжаемы не только по требованію Губернатора, но даже Исправников или Городничих, в послѣднем случаѣ не болѣе одной роты. Требованія маловажных отрядов могут быть и не письменныя.

Обязанности мѣстных инвалидных команд Внутренней Стражи ограничивались одною караульною службою. Сверх того два или три инвалида отряжались постоянно в распоряженіе Земскаго Суда для содѣйствія по сбору податей и недоимок.

ГЛАВА XX.

Неудобства раздробленія предметов вѣдомства полиціи между тремя независимыми управленіями. — Нарушеніе единства дѣйствій. — Лишняя трата средств. Медленность исполненія. Безсиліе полицейских учрежденій. — Высказанныя в разных проектах, бывших на разсмотрѣніи Комитета 6 Декабря 1826 г., замѣчанія, касающіяся вопроса о полицейских командах.—Проект графа Перовскаго об устройствѣ разъѣздных команд. — Отзывы о том Губернаторов и Генерала Муравьева. — Устройство полицейских команд в юго-западном краѣ и в губерніях Пермской и Казанской.

Раздробленіе самой существенной обязанности общей полиціи,— охраненія общественнаго спокойствія и порядка,—между тремя вѣдомствами могло имѣть только неблагопріятныя послѣдствія для их общей цѣли. Во первых, такое раздробленіе вело к нарушенію единства в дѣйствіях полиціи, к непрестанным столкновеніям административных чиновников с чинами двух других вѣдомств, к коим они должны были обращаться за содѣйствіем. Во вторых, через то происходила лишняя трата сил и средств. В третьих, от того замедлялись дѣйствія полиціи. Наконец, в четвертых, то вѣдомство, на котором, по самому закону, ближай-

шимъ образомъ лежали обязанности по охраненію общественнаго порядка, было лишено всякихъ средствъ къ тому, и, — съ потерею времени, въ особенности дорогаго въ дѣйствіяхъ полиціи, требующихъ возможной быстроты, и съ очевиднымъ ущербомъ для дѣла, — должно было обращаться за содѣйствіемъ къ постороннимъ вѣдомствамъ. Главный Начальникъ уѣздной полиціи, — Исправникъ, не имѣлъ при себѣ ни одного полицейскаго служителя, которымъ бы онъ могъ распорядиться въ случаѣ экстренной надобности. Уѣздъ съ множествомъ селъ и деревень, разбросанныхъ на обширномъ пространствѣ и нерѣдко разъединенныхъ между собою затрудненіями путей сообщенія, представлялъ большія неудобства для полицейскаго надзора, въ особенности, если къ тому присоединялись еще и географическія условія (лѣса, горы, болота, степи и т. п.), благопріятствующія совершенію преступленій и укрывательству бродягъ и преступниковъ. И при всемъ этомъ ни Земскій Судъ, ни Исправникъ, ни Засѣдатель не имѣли не только конныхъ командъ, а даже простыхъ разсыльныхъ, и, злоупотребляя закономъ, произвольно задерживали при себѣ очередныхъ Десятскихъ, вызывая ихъ иногда для того за сто и болѣе верстъ и употребляя ихъ вмѣсто разсыльныхъ *). Въ распоряженіи же Исправника не было ни одного человѣка для захвата отысканнаго имъ бѣглаго или для другихъ полицейскихъ надобностей. Полиція, по необходимости, обременяла обывателей безпрестанными нарядами понятыхъ для исправленія полицейскихъ нуждъ. Наряды эти дѣлались безъ очереди и давали поводъ къ злоупотребленіямъ со стороны Становыхъ.

Въ нѣкоторыхъ изъ проектовъ, представленныхъ въ Комитетъ 6-го Декабря 1826 года, встрѣчаются указанія на мѣры къ устраненію вышесказанныхъ неудобствъ. Такъ напримѣръ, въ проектѣ Сперанскаго требуется для полицейскихъ нуждъ уѣзднаго правленія необходимое число рядовыхъ изъ инвалидной команды **). Генералъ-Адъютантъ Балашовъ считаетъ необходимымъ, чтобы при городскихъ и земскихъ полиціяхъ были *пѣшія и конныя жандармскія команды* ***).

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 158.
**) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 3, стр. 28, п. 243.
***) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 180, п. 24.

Въ запискѣ Евреинова предполагается имѣть при земской полиціи 30 казаковъ, «чрезъ посредство коихъ Исправникъ никакого упущенія по должности не могъ бы имѣть» *). Но немногія, и притомъ отрывочныя и не вполнѣ выясненныя, заявленія подобнаго рода не были даже предметомъ обсужденій Комитета. Составители Положенія о земской полиціи 1837 года прошли этотъ важный вопросъ совершеннымъ молчаніемъ, ограничившись назначеніемъ по 3 разсыльныхъ при каждомъ Земскомъ Судѣ и по одному при каждомъ Становомъ Приставѣ **), да включеніемъ подлежащихъ статей изъ Свода Военныхъ Постановленій, опредѣляющихъ отношенія чиновъ Корпуса Внутренней Стражи и Корпуса Жандармовъ къ полицейскимъ учрежденіямъ гражданскаго вѣдомства.

Только въ 1843 году, именно въ учрежденной Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ Графомъ Перовскимъ Коммисіи, въ первый разъ было обращено должное вниманіе на обезпеченіе быстроты распоряженій полиціи во всѣхъ частяхъ Имперіи ***).

Не касаясь въ существѣ вопроса о несообразности раздѣленія главнаго предмета общей полиціи между тремя вѣдомствами, но желая поставить успѣхъ дѣйствій полиціи внѣ зависимости отъ постороннихъ вѣдомствъ, эта Коммисія, руководствуясь опытомъ западныхъ губерній, предполагала устроить при Земскихъ Судахъ, *разъѣздныя команды* ****) съ возложеніемъ на нихъ тѣхъ самыхъ обязанностей, которыя исполнялись нижними чинами военнаго вѣдомства и Корпуса Жандармовъ. Съ учрежденіемъ разъѣздной команды запрещалось уже держать Десятскихъ при Земскихъ Судахъ и Становыхъ Приставахъ въ видѣ разсыльныхъ *****). Нижніе чины разъѣздной команды должны были опредѣляться самимъ Исправникомъ изъ лицъ всѣхъ сословій, по преимуществу же изъ отставныхъ и безсрочно-отпускныхъ нижнихъ чиновъ, число коихъ опредѣлялось

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 43.

**) Положеніе о земской полиціи 1837 г., примѣч. 3-е къ Общему Штату Земскихъ Судовъ.

***) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 167, 172, 176—179.

****) Id. стр. 167.

*****) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 130 п. 90.

въ 10 человѣкъ на уѣздъ *). Эти предположенія были переданы на обсужденіе учрежденныхъ въ то время для разсмотрѣнія вопроса объ устройствѣ земской полиціи Губернскихъ Комитетовъ. Значительное большинство послѣднихъ высказалось за учрежденіе разъѣздныхъ командъ и притомъ одни предполагали образовать ихъ при Земскихъ Судахъ и поставить всю команду въ полное распоряженіе Исправника **), такъ какъ въ случаѣ ея раздробленія онъ не будетъ въ состояніи употребить ее въ томъ размѣрѣ, въ какомъ потребуется. Другіе же Комитеты считали болѣе удобнымъ раздѣлить команду по станамъ, оставивъ часть ея при Исправникѣ. Черниговскій Комитетъ выразилъ мнѣніе, что для удобства сношеній необходимо имѣть не менѣе 10 человѣкъ при Земскомъ Судѣ, по два въ каждомъ станѣ и по два на половинѣ разстоянія между каждою становою квартирою и Земскимъ Судомъ ***). Нѣкоторые Комитеты не считали нужнымъ учрежденіе разъѣздной команды, полагая что она вполнѣ замѣняется Сотскими и Десятскими. Губернскій же Предводитель Дворянства Таврической губерніи отозвался, что такая команда будетъ вредна, и привелъ опытъ Таврической губерніи, въ дальнихъ уѣздахъ которой существовали до 1823 года такъ называемые сельскіе казаки, *производившіе часто безпорядки и самоуправства* ****).

Разсматривавшій проектъ Коммисіи Генералъ-Лейтенантъ Муравьевъ (послѣ графъ) замѣтилъ *****), что въ особыхъ разъѣздныхъ командахъ, по крайней мѣрѣ въ великороссійскихъ губерніяхъ, не предстоитъ настоятельной надобности, такъ какъ онѣ вполнѣ могутъ быть замѣнены нижними чинами Корпуса Внутренней Стражи. Для этого стоитъ только постановить, чтобы 10 человѣкъ этапной команды при одномъ унтеръ-офицерѣ постоянно были отчисляемы въ вѣдѣніе Исправника или Земскаго Суда, чѣмъ устранятся всѣ пререканія и затрудненія, безпрестанно возникавшія при требованіи Земскими Судами воинскихъ командъ отъ Инвалидныхъ Начальниковъ.

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 167.

**) Id. стр. 173.

***) Id. стр. 178.

****) Id. стр. 178.

*****) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 1, стр. 109.

Проектъ графа Перовскаго о преобразованіи земской полиціи не былъ приведенъ въ исполненіе, а вмѣстѣ съ тѣмъ и всѣ предположенія Коммисіи объ учрежденіи разъѣздныхъ командъ остались безъ послѣдствій *).

Между тѣмъ, практическая необходимость оказывалась сильнѣе финансовыхъ затрудненій и если не во всей Имперіи то, по крайней мѣрѣ, для нѣкоторыхъ частей ея, поставленныхъ въ особенно исключительное положеніе, дѣлались, отъ времени до времени, изъятія изъ общихъ правилъ въ смыслѣ усиленія численнаго состава наружной полиціи. Сильнѣе, чѣмъ гдѣ нибудь въ Имперіи недостатки полицейскаго устройства давали себя чувствовать въ присоединенныхъ отъ Польши западныхъ губерніяхъ, по особенностямъ ихъ политическаго положенія, и въ пріуральскомъ краѣ, изобиловавшемъ бѣглокаторжными и бродягами всякаго рода и вслѣдствіе того всегда отличавшемся, при безпрестанныхъ грабежахъ и разбояхъ, небезопасностью путей сообщенія. Политическое положеніе западныхъ губерній и общественное благоустройство въ пріуральскомъ краѣ, требовавшіе, для своего сохраненія и поддержанія, болѣе усиленнаго надзора, отнюдь не удовлетворялись тогдашними штатами полиціи, и постоянно вынуждали мѣстное начальство на настойчивыя представленія предъ высшимъ правительствомъ объ увеличеніи средствъ мѣстнаго полицейскаго надзора. Въ такомъ смыслѣ, еще до возбужденія графомъ Перовскимъ вопроса объ общемъ для всей Имперіи преобразованіи полиціи, ходатайствовалъ въ 1840 г. бывшій Кіевскій Генералъ-Губернаторъ Бибиковъ, обращавшій на то вниманіе Комитета, учрежденнаго для разсмотрѣнія разныхъ предположеній по западнымъ губерніямъ и выяснившій необходимость увеличенія въ югозападномъ краѣ штатовъ полиціи соотвѣтственно особенностямъ его политическаго и пограничнаго положенія. Въ числѣ другихъ предположеній **) признавалось также крайне необходимымъ,

*) По недостатку денежныхъ средствъ на выполненіе проекта. (Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 2, стр. 220).

**) Назначеніе къ Исправнику письмоводителя для секретныхъ дѣлъ, и къ Становымъ Приставамъ Помощниковъ, опредѣленіе на сельско-полицейскія должности не по выборамъ, въ которыхъ отражалось безусловное вліяніе мѣстныхъ помѣщиковъ, а отъ правительства (Исправникомъ) изъ безсрочно-отпускныхъ и отставныхъ солдатъ.

въ нѣкоторыхъ уѣздахъ губерній Волынской и Подольской, увеличить штатное число разсыльныхъ при каждомъ Земскомъ Судѣ вмѣсто 3 до 10, а при каждомъ Становомъ Приставѣ вмѣсто одного двухъ, сформировать изъ нихъ конныя команды для разсылки пакетовъ и для исполненія другихъ порученій Исправника и Становыхъ Приставовъ, поставивъ ихъ вмѣстѣ съ тѣмъ въ полную зависимость отъ Исправника. Всѣ эти предположенія для югозападнаго края были утверждены высшимъ Правительствомъ и приведены въ исполненіе *).

Почти вслѣдъ затѣмъ поступили заявленія отъ мѣстнаго начальства восточныхъ пріуральскихъ губерній, которыя, хотя и совершенно по другимъ причинамъ, никакъ не могли оставаться, безъ очевидной опасности для общественнаго благоустройства, при тѣхъ же скудныхъ средствахъ полицейскаго надзора, которыми надѣлены были Положеніемъ 1837 года всѣ губерніи, управляемыя по общимъ законамъ Имперіи. Въ особенности терпѣли отъ того двѣ губерніи, лежащія по направленію Сибирскаго тракта—Пермская и Казанская, по которымъ обыкновенно разсѣявалась масса бродягъ и бѣглыхъ преступниковъ, слѣдовавшихъ по этапу въ Сибирь или убѣгавшихъ съ каторги. Изъ этихъ двухъ губерній (особенно изъ Пермской) отсылалось обратно въ Сибирь однихъ только пойманныхъ бродягъ и бѣглокаторжныхъ до 500 челов. ежегодно **), а ловились, конечно, далеко не всѣ. Грабежи, разбои и убійства на большихъ дорогахъ случались безпрестанно. По этимъ уважительнымъ причинамъ, по особому Высочайшему повелѣнію, разрѣшено было въ 1848 г. командировать въ эти губерніи ежегодно конные казачьи отряды изъ Оренбургскаго и Уральскаго Казачьихъ Войскъ, въ Пермскую губернію 613 человѣкъ нижнихъ чиновъ при 2 штабъ-офицерахъ и 11 оберъ-офицерахъ, а въ Казанскую 344 нижнихъ чина при 8 оберъ-офицерахъ. Войска эти были поставлены въ вѣдѣніе губернскаго начальства и разкомандированы по уѣздамъ въ распоряженіе городскихъ и уѣздныхъ полицій ***).

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 5, § 3, стр. 53—88.
**) Мат. для уголов. статистики Россіи, Анучина, ч. 1, стр. 450 и 451.
***) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 5, § 2, стр. 215.

ГЛАВА XXI.

Положеніе о городскихъ полицейскихъ командахъ 23 Іюня 1853 года. — Образованіе ихъ изъ неспособныхъ нижнихъ чиновъ. — Неблагопріятныя послѣдствія этой мѣры. — Необходимость обратиться къ вольному найму. — Предположенія Коммисіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ объ устройствѣ городскихъ полицейскихъ командъ. — Проектъ Статсъ-Секретаря Валуева о командахъ полицейскихъ объѣздчиковъ. — Замѣчанія на этотъ проектъ Министра Финансовъ.

Въ 1853 году, по особому Высочайшему повелѣнію, былъ возбужденъ въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ вопросъ: не признается-ли возможнымъ замѣнить во всѣхъ городахъ полицейскихъ и пожарныхъ служителей неспособными нижними чинами 2-го разряда *), состоящими при городскихъ батальонахъ, съ отнесеніемъ содержанія ихъ на счетъ гражданскаго вѣдомства. Этотъ вопросъ былъ возбужденъ вслѣдствіе плачевнаго устройства полицейскихъ командъ, набиравшихся по найму или по наряду. Начало правильнаго устройства полицейскихъ и пожарныхъ командъ въ городахъ относится къ концу прошлаго столѣтія. Съ того времени до 1853 г., было издано для разныхъ городовъ до 50 штатовъ, съ опредѣленіемъ въ составъ полицейскихъ и пожарныхъ командъ тѣхъ городовъ инвалидовъ Внутренней Стражи. Во всѣхъ остальныхъ городахъ (около 560) личная и имущественная безопасность ограждалась домашними средствами. Составъ полицейскихъ командъ набирался частію изъ вольнонаемныхъ служителей, а въ случаѣ недостатка желающихъ, исправленіе полицейскихъ обязанностей возлагалось, по необходимости, на городскихъ обывателей, по очереди или по общественнымъ приговорамъ, *въ видѣ наказанія за не платежъ городскихъ повинностей* **). Такіе люди разумѣется

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 2, стр. 322—332 и Отд. 3, стр. 232—238 и 461.

Истор. Мин. Внутр. Дѣлъ ч. 3, кн. 4, стр. 52—55.

**) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 3, кн. 4, стр. 53.

не соотвѣтствовали своему назначенію, какъ совершенно неспособные къ строгой подчиненности и не усердные къ своему дѣлу. Въ виду такого состоянія городскихъ полицейскихъ командъ, Министерство признавало тогда полезною вышеприведенную мѣру, и составило въ такомъ смыслѣ предположенія, Высочайше утвержденныя 23 Іюня того же 1853 года.

Въ основаніе составленныхъ въ Министерствѣ нормальныхъ штатовъ городскихъ полицейскихъ командъ изъ нижнихъ чиновъ военнаго вѣдомства принято населеніе городовъ, причемъ полагалось на 2.000, жителей по 5 полицейскихъ служителей; на населеніе отъ 2.000 до 5.000 жителей 1 унтеръ-офицеръ и 9 полицейскихъ служителей, затѣмъ на каждыя лишнія 5.000 жител. прибавлялось по унтеръ-офицеру и 9 полицейскихъ служителей. Содержаніе всѣхъ нижнихъ полицейскихъ чиновъ опредѣлено, примѣняясь къ порядку довольствія вообще нижнихъ военныхъ чиновъ *).

Въ 1860 году новый способъ формированія полицейскихъ командъ былъ введенъ почти во всѣхъ городахъ Имперіи.

Опытъ совершенно не оправдалъ ожидаемой отъ этой мѣры пользы. Новыя полицейскія команды, сформированныя изъ людей неспособныхъ, болѣзненныхъ и даже неблагонадежныхъ и порочныхъ, отъ которыхъ ихъ прежнее военное начальство радо было отдѣлаться, вмѣсто содѣйствія порядку и безопасности, были, во многихъ мѣстахъ, причиною усиленія преступленій и нарушенія безопасности лицъ и имуществъ, какъ напримѣръ, въ Нижегородской губерніи, Начальникъ которой доносилъ въ 1857 году, что нижніе полицейскіе чины, состоя большею частію изъ евреевъ, *своими преступленіями поселили страхъ и смятеніе въ жителяхъ города* **).

Эта неудача привела Министерство къ необходимости обратиться къ прежнему порядку комплектованія городскихъ и полицейскихъ командъ посредствомъ найма, на что, по докладу Министра Внутреннихъ Дѣлъ 4 Іюля 1858 года, и послѣдовало Высочайшее разрѣшеніе. Учрежденная въ слѣдующемъ году при Министерствѣ Коммисія, руководствуясь

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 2, стр. 323—324, и Отд. 3, стр. 233.
**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 2, стр. 325.

симъ разрѣшеніемъ, также находила болѣе полезнымъ составлять эти команды изъ вольнонаемныхъ лицъ съ соблюденіемъ лишь нѣкоторыхъ условій, обезпечивающихъ благонадежность ихъ выбора. Замѣну эту предполагалось производить постепенно, причемъ предоставлялся возможно большій просторъ начальнику городской полиціи съ единственнымъ ограниченіемъ: не принимать на службу людей порочныхъ и штрафованныхъ. Въ правахъ городскіе полицейскіе служители были сравнены съ Сотскими, исключая права изъятія отъ рекрутской повинности. Опредѣленіе числа ихъ предоставлено мѣстному начальству, причемъ уменьшеніе обязанностей полиціи дало возможность уменьшить и число полицейскихъ служителей на 1707 человѣкъ, т. е. почти на 24%. При опредѣленіи числа служителей непремѣннымъ правиломъ было постановлено: ни въ какомъ случаѣ не выходить за предѣлы общей суммы, назначенной для полицейской команды въ городѣ. Назначеніе же сей суммы предоставлено Присутствію Полицейскаго Управленія съ участіемъ Городскаго Головы. А такъ какъ въ нѣкоторыхъ городахъ нельзя было бы покрыть издержки по найму полицейскихъ служителей изъ городскихъ доходовъ, то дополнительную на сей предметъ сумму предполагалось удѣлить изъ 1½ мил. рублей, ассигнованныхъ на городскую полицію въ 1858 году. Жалованье полицейскимъ служителямъ полагалось среднимъ числомъ—старшимъ по 120 р., младшимъ 84 р. Всего расхода исчислено на 584 стар. и 5,263 младшихъ полицейскихъ служителя 512.172 руб. Съ зачетомъ же отпускавшейся тогда изъ городскихъ доходовъ на этотъ предметъ суммы 251.986 р. 56 к., дополнительнаго расхода потребовалось бы только 260.185 р.

Въ тоже почти время возникъ и вопросъ объ устройствѣ особыхъ командъ при полиціяхъ *). Въ своемъ первомъ проектѣ Коммисія не коснулась прямо этого предмета, а ограничилась только назначеніемъ при Уѣздномъ Полицейскомъ Управленіи разсыльныхъ, нанимаемыхъ, на счетъ канцелярской суммы, для развозки бумагъ, посылокъ и передачи приказаній. Мысль объ учрежденіи особыхъ полицейскихъ командъ была высказана бывшимъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ Статсъ-Секретаремъ Валуевымъ,

*) Мат. Ком. Огд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 2, 231—232, 480—505.

находившимъ, что однимъ качественнымъ улучшеніемъ чиновъ полиціи преобразованіе ея не можетъ ограничиться, и что необходимо, сверхъ того, увеличить и число нижнихъ чиновъ полиціи, усиливъ ее конными командами, которыя онъ предполагалъ называть *командами полицейскихъ объѣздчиковъ»*. При этомъ Статсъ-Секретарь Валуевъ указывалъ на опытъ югозападныхъ губерній, оправдавшій пользу введенія такихъ командъ. Эти команды должны были состоять въ прямой и непосредственной зависимости отъ начальника уѣздной полиціи; должны быть употребляемы и передвигаемы по его усмотрѣнію; онѣ должны принадлежать исключительно полицейской службѣ и имѣть притомъ служебный навыкъ, свойства и признаки вооруженной силы. Согласно представленію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, въ Высочайше утвержденныхъ 25 Декабря 1862 года правилахъ объ устройствѣ полиціи (пр. къ ст. 8), учрежденіе конной стражи въ тѣхъ губерніяхъ и уѣздахъ, гдѣ оной не существуетъ, предоставлялось ближайшему его усмотрѣнію съ тѣмъ, чтобы онъ всякій разъ входилъ съ особымъ представленіемъ о разрѣшеніи слѣдующаго на то расхода.

По предположенію Министерства Внутреннихъ Дѣлъ каждая полицейская команда должна была состоять изъ 1 вахмистра и 12—20 строевыхъ нижнихъ чиновъ. Комплектовать эти команды предполагалось тѣмъ способомъ, какой принятъ въ сѣверозападномъ краѣ, т. е. изъ строевыхъ нижнихъ чиновъ военнаго вѣдомства, съ тѣмъ, чтобы въ инспекторскомъ и хозяйственномъ отношеніяхъ онѣ подчинялись мѣстному военному начальству, а въ служебномъ начальнику уѣздной полиціи. Устройство одной команды, расчитывая ее, среднимъ числомъ, въ 17 человѣкъ, стоило бы 850 руб. единовременно и 4.917 руб. ежегодно, что составило бы на среднюю губернію 54.087 руб., а на всѣ 36 великороссійскихъ, малороссійскихъ, и новороссійскихъ губерній до 2 милліоновъ рублей. Расходы эти могли бы быть отнесены по равнымъ частямъ на государственный и губернскій земскіе сборы. Самое учрежденіе командъ могло бы идти постепенно, начиная съ губерній и уѣздовъ, гдѣ въ нихъ усматривалась наиболѣе настоятельная надобность. На первый разъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ считало возможнымъ ограничиться кредитомъ въ 200.000 рублей ежегодно. Такимъ образомъ, въ непродолжительное время была бы создана новая и *дѣйстви-*

тельная исполнительная и наблюдательная сила. Находясь постоянно въ уѣздѣ въ извѣстныхъ околодкахъ, на разстояніи нѣсколькихъ часовъ пути одинъ отъ другаго, полицейскіе объѣздчики составили бы живую охранительную сѣть, по которой быстро могли бы передаваться извѣстія и приказанія.

Военный Министръ не призналъ, однако же, возможнымъ допустить предполагаемый Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ способъ формированія командъ по тремъ причинамъ *): 1) войска не въ состояніи выдѣлить такой значительный процентъ хорошихъ солдатъ на полицейскія нужды гражданскаго вѣдомства; 2) эта мѣра повела бы къ увеличенію размѣра рекрутской повинности и 3) излишне обременила бы Губернскихъ Воинскихъ Начальниковъ подчиненіемъ ихъ вѣдѣнію строевой и хозяйственной частей командъ.

Министръ Финансовъ отозвался **), что издержки на содержаніе полицейскихъ командъ приличнѣе было бы отнести на Государственный земскій сборъ, изъ котораго производятся вообще всѣ расходы по содержанію земской полиціи, тѣмъ болѣе, что отнесеніе даже части сихъ издержекъ на губернскій сборъ было бы неудобно уже потому, что эти сборы подлежатъ завѣдыванію земскихъ учрежденій. Но какъ смѣта государственнаго земскаго сбора была тогда утверждена и введена въ дѣйствіе на срокъ съ 1865 года по 1-е Января 1869 г., то не представлялось уже возможности включить въ неё новый расходъ на означенныя команды даже въ уменьшонномъ до 200.000 руб. размѣрѣ.

Въ виду заявленія Министра Финансовъ, Соединенное Присутствіе Главнаго Комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія и Департаментовъ Законовъ и Государственной Экономіи, въ засѣданіяхъ 19 и 23 Января 1867 года, нашло преждевременнымъ постановлять заключеніе о столь важной мѣрѣ, какъ повсемѣстное устройство въ Россіи уѣздныхъ полицейскихъ командъ, но принимая притомъ въ соображеніе дѣйствительную недостаточность средствъ Уѣздныхъ Полицейскихъ Управленій, Соединенное Присутствіе предоставило Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по ближайшемъ опредѣленіи пунк-

*) Id. стр. 491.

**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 232.

товъ, въ которыхъ онъ признаетъ наиболѣе удобнымъ предпринять этотъ опытъ, войти съ Министромъ Финансовъ въ соглашеніе о той суммѣ, какая можетъ быть ассигнована изъ остатковъ отъ государственнаго земскаго сбора на усиленіе Уѣздныхъ Полицейскихъ Управленій и затѣмъ внести о томъ представленіе установленнымъ порядкомъ *).

ГЛАВА XXII.

Общія замѣчанія о послѣдующихъ предположеніяхъ по вопросу объ устройствѣ внутренней стражи. — Проектъ Д. С. С. Косаговскаго о соединеніи Управленій Полицейскаго и Жандармскаго. — Проектъ Т. С. Беклемишева о преобразованіи внутренней стражи. — Послѣдніе отзывы Начальниковъ губерній объ устройствѣ полицейскихъ командъ.

Проектъ Статсъ-Секретаря Валуева, въ которомъ въ первый разъ была выражена мысль о болѣе правильномъ и цѣлесообразномъ устройствѣ внутренней стражи, не касался постороннихъ вѣдомствъ, раздѣляющихъ съ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ обязанность охраненія общественнаго порядка, и ограничился лишь предположеніемъ объ учрежденіи особыхъ командъ, непосредственно подчиненныхъ полиціи, съ цѣлью поставить её въ совершенно независимое положеніе отъ постороннихъ вѣдомствъ и чрезъ то придать ея дѣйствіямъ бо̀льшую самостоятельность, быстроту и правильность. Между тѣмъ очевидно, что вѣдѣніе однимъ и тѣмъ же предметомъ, въ особенности столь важнымъ, не можетъ быть раздѣлено, безъ явнаго ущерба для дѣла и безъ нарушенія единства дѣйствій, между тремя различными вѣдомствами, тѣмъ болѣе, что такое раздробленіе совершенно противно духу реформъ настоящаго времени, стремящихся къ сосредоточенію однородныхъ предметовъ въ вѣдѣніи одного вѣдомства. Не менѣе неоспоримо и то, что для успѣшнаго дѣйствія полиціи необходимо дать въ непосредственное ея распоряженіе особую силу, которою бы она могла располагать, не тратя времени на

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 3, стр. 501—504.

предварительныя сношенія съ какимъ-либо вѣдомствомъ, чрезъ что, какъ показалъ многолѣтній опытъ, только замедляются и затрудняются ея дѣйствія и ослабляется ея значеніе. Сопоставляя эти два положенія съ существующимъ порядкомъ, нельзя не придти къ заключенію, что остается одно изъ двухъ: или 1) отдать въ непосредственное вѣдѣніе полиціи всѣ тѣ отдѣльныя военныя команды постороннихъ вѣдомствъ, на которыхъ лежитъ теперь исполненіе чисто полицейской обязанности по охраненію общественнаго порядка, или же 2) образовать при полиціи особыя для того команды, и, въ такомъ случаѣ, первыя, для избѣжанія лишней траты силъ и средствъ, упразднить. Въ такомъ смыслѣ составлены въ послѣднее время два проекта: 1) бывшаго Витебскаго Губернатора (нынѣ Директора Департамента Полиціи Исполнительной) Д. С. Косаговскаго о соединеніи полицейскаго и жандармскаго управленій въ уѣздахъ Витебской губерніи и 2) бывшаго Могилевскаго Губернатора (нынѣ Члена Совѣта Министра Внутреннихъ Дѣлъ и Предсѣдателя Полицейскаго Отдѣла Коммисіи о губерн. и уѣздн. учр. Т. С. Беклемишева—о преобразованіи Внутренней Стражи.

Въ видѣ временной мѣры, вызванной политическимъ положеніемъ сѣверо-западнаго края, Высочайшимъ указомъ 27 Ноября 1863 г. *), были тамъ учреждены уѣздныя полицейскія команды, изъ коихъ каждая состояла первоначально изъ 31-го человѣка нижнихъ чиновъ, 16 конныхъ и 15 пѣшихъ, подъ начальствомъ офицера корпуса жандармовъ, въ званіи начальника уѣзднаго жандармскаго управленія. Съ измѣненіемъ положенія края къ лучшему уменьшался и составъ означенныхъ командъ, сведенный въ настоящее время до 25 человѣкъ. Эти команды подчинены въ инспекторскомъ отношеніи жандармскому начальству, а въ служебномъ Генералъ-Губернатору. Комплектовались же онѣ изъ отставныхъ и безсрочно-отпускныхъ нижнихъ чиновъ. Учрежденіе одной команды стоило единовременно 4.526 руб., а ежегодно 10.892 руб. Всѣ команды обходятся до 400.000 руб. ежегодно. Съ возстановленіемъ въ сѣверо-западномъ краѣ спокойствія, эти команды, изъятыя отъ всякой связи съ общей полиціею, а между тѣмъ весьма часто принимаю-

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 3, стр. 489—490.

щія на себя ея обязанности, представлялись, по умиротвореніи края, какимъ-то ненормальнымъ учрежденіемъ *). Въ виду послѣдняго обстоятельства, а равно и съ цѣлью усиленія средствъ мѣстной полиціи, возникла мысль о подчиненіи этихъ командъ, въ служебномъ отношеніи, мѣстному гражданскому начальству.

Проектъ Д. С. С. Косаговскаго. По проекту бывшаго Витебскаго Губернатора Дѣйствительнаго Статскаго Совѣтника Косаговскаго **) предполагалось людей, составлявшихъ команды, распредѣлить по всѣмъ уѣздамъ губерніи между Становыми Приставами, такимъ образомъ, чтобы каждый изъ полицейскихъ жандармовъ жилъ въ опредѣленномъ для него участкѣ. Для большаго единства дѣйствій полицейскіе жандармы собираются разъ въ недѣлю въ становую квартиру для сообщенія свѣдѣній и полученія приказаній Становаго Пристава. Роль полицейскаго жандарма есть наблюдательная и охранительная; въ крайнихъ случаяхъ имъ предоставляется право ареста. Сотскіе участка, подвѣдомственнаго жандарму, находятся въ прямомъ у него подчиненіи. Разъѣзды жандармовъ производятся безплатно, имъ дается отъ земства квартирное помѣщеніе. Во время состоянія на службѣ, они пользуются правами чиновъ 14 класса. Въ военно-инспекторскомъ отношеніи полицейскіе составляютъ нѣсколько командъ, подвѣдомственныхъ офицерамъ корпуса жандармовъ и подчиненныхъ Начальнику Губернскаго Жандармскаго Управленія. Начальникъ жандармской команды опредѣляется и увольняется Шефомъ Жандармовъ, но Губернатору предоставляется право входить съ представленіями о перемѣнѣ тѣхъ изъ нихъ, которые оказались бы не соотвѣтствующими возложеннымъ на нихъ обязанностямъ. Въ экстренномъ случаѣ Губернаторъ можетъ возложить на жандармскаго офицера временное исправленіе должности Исправника. Вообще же военный начальникъ команды не можетъ дѣлать никакихъ самостоятельныхъ распоряженій, кромѣ осмотра своей команды, о чемъ онъ долженъ давать отчетъ, по инспекторской части—Начальнику Губернскаго Жандармскаго Управленія, а во всемъ прочемъ—Губернатору. Въ Витебской губерніи предполагалось имѣть 174 полицей-

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 4, стр. 108.

**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 4, стр. 98—104.

скихъ жандармовъ, изъ коихъ 6 находились бы при Губернаторѣ, а остальные 168 составляли бы три военныя команды, распредѣленныя по всѣмъ уѣздамъ, по 12—20 человѣкъ въ каждомъ, смотря по обширности и населенности.

Проектъ Т. С. Беклемишева. Сущность проекта Т. С. Беклемишева *) состоитъ въ томъ, чтобы, упразднивъ несущія полицейскія обязанности, но подчиненныя постороннимъ вѣдомствамъ, команды, организовать на тѣже средства правильную внутреннюю стражу, состоящую въ непосредственномъ вѣдѣніи полиціи и такимъ образомъ дать законное и дѣйствительное значеніе послѣдней. «Правительство», говоритъ въ своей запискѣ Т. С. Беклемишевъ, «предоставляетъ огромное число людей и значительныя денежныя средства тѣмъ двумъ вѣдомствамъ (военному и Корпусу Жандармовъ), которыя, по существу своему, не могутъ имѣть рѣшительнаго вліянія на цѣлесообразное устройство охраны, порядка и спокойствія въ государствѣ; а Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, на которое, по самому закону, возложены сопряженныя съ этимъ обязанности, лишено почти всякихъ къ тому средствъ. Между тѣмъ, какъ военному вѣдомству для полицейскихъ цѣлей предоставляютъ цвѣтъ населенія, а жандармскому лучшія отборныя силы всей арміи, Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, въ качествѣ исполнительныхъ чиновъ, правительство, до сихъ поръ, давало только, и то лишь для городскихъ полицій, *отребье арміи, неспособныхъ 1-й статьи, затѣмъ для исполненія всѣхъ распоряженій полиціи, для охраны порядка и спокойствія 60 миллiоновъ жителей, вѣдомству Министерства Внутреннихъ Дѣлъ было предоставлено отребье всего населенія, назначаемое на то обществами подъ именемъ Сотскихъ и Десятскихъ.* Въ настоящее время, при развитіи всѣхъ отраслей государственной дѣятельности, дальнѣйшее существованіе такого порядка вещей немыслимо. Необходимость реформы всѣми сознается; но по общему мнѣнію она обусловливается финансовымъ положеніемъ государства и народа, недопускающимъ издержекъ весьма значительныхъ. Мы полагаемъ, что подобнаго рода реформу можно

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 4, стр. 105—119.

осуществить безъ особенныхъ издержекъ, безъ всякаго отягченія народа, единственно посредствомъ болѣе раціональнаго распредѣленія и употребленія тѣхъ средствъ, которыя нынѣ затрачиваются на внутреннюю стражу».

Разобравъ подробно вышеизложенныя неудобства настоящаго порядка: 1) въ отношеніи мѣстныхъ войскъ, несущихъ двѣ совершенно разнородныя обязанности и 2) въ отношеніи уѣздныхъ жандармскихъ командъ, исполняющихъ совершенно не соотвѣтственныя уровню ихъ образованія обязанности, какъ напримѣръ, наблюденіе за политическимъ настроеніемъ всего населенія,—что можетъ съ успѣхомъ производиться только высшею властью въ губерніи, или за направленіемъ преступныхъ замысловъ отдѣльныхъ лицъ, что можетъ быть выполнено только тайными агентами, Тайный Совѣтникъ Беклемишевъ предлагаетъ слѣдующія мѣры: 1) *Сосредоточить завѣдываніе внутреннею стражею въ вѣдомствѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ*; 2) *упразднить существующія нынѣ мѣстныя команды, за исключеніемъ имѣющихъ военное значеніе, а губернскіе баталіоны обратить въ кадры;* 3) *упразднить уѣздныя жандармскія команды;* 4) *образовать въ каждой губерніи внутреннюю или «земскую стражу» съ раздѣленіемъ оной на стражу уѣздную, находящуюся въ непосредственномъ распоряженіи полиціи, городскую и сельскую, комплектуя оную по найму, съ отнесеніемъ потребныхъ издержекъ на содержаніе—земской уѣздной стражи на общіе государственные расходы, а городской и сельской на подлежащія общества.*

По расчету Тайнаго Совѣтника Беклемишева, въ Могилевской губерніи изъ общаго числа нижнихъ чиновъ, составляющихъ губернскій баталіонъ (185 челов.), мѣстныя команды (1279 челов.) и одну этапную команду (85 челов.), всего 1549 человѣкъ, можетъ быть оставлено для кадра 125 человѣкъ. За упраздненіемъ всего остальнаго числа,—1424 человѣка,—издержки, идущіе теперь на ихъ содержаніе (до 85.440 руб.), могутъ быть употреблены на устройство внутренней стражи, составъ которой, для этой губерніи, можетъ быть принятъ слѣдующій: при Полицейскихъ Управленіяхъ и Становыхъ Приставахъ 180 челов. и 58 лошадей, для отбыванія этапной и караульной службы 392 челов. и 12 лошадей, для от-

правленія полицейскихъ обязанностей въ волостяхъ 200 челов. съ 200 лошад.; всего 772 челов. при 270 лошад. При каждомъ Полицейскомъ Управленіи должно быть 2 конныхъ и 1 пѣшій, полицейскихъ, при каждомъ Становомъ Приставѣ 1 конной и 3 пѣшихъ; въ каждой волости полагается 1 конный полицейскій Стражникъ. Полицейскіе служители или Стражники раздѣляются на 3 разряда, съ назначеніемъ Стражникамъ 1-го разряда по 150 руб. въ годъ жалованья, Стражникамъ 2-го разряда по 120 руб. и третьяго разряда по 100 рублей. Всѣхъ стражниковъ перваго разряда можно назначить 48, втораго разряда 235, и 3 разряда 489. Содержаніе всѣхъ ихъ обойдется 84.300 руб. ежегодно. Содержаніе же лошадей (19.425 р.) предполагается отнести на счетъ губернскаго земскаго сбора. Эта сумма не составитъ новаго бремени для населенія, такъ какъ вмѣстѣ съ тѣмъ упразднялись бы Тысяцкіе съ Пятисотскими, содержаніе которыхъ обходилось до сихъ поръ тоже около 19.000 рублей.

Большая часть Губернаторовъ, къ которымъ обратилось въ прошломъ году Министерство за сообщеніемъ соображеній о сельской полиціи, высказались за учрежденіе конно-полицейской стражи, и притомъ одни изъ нихъ полагали образовать конную стражу независимо отъ Сотскихъ, другіе же предполагали ее взамѣнъ послѣднихъ. Вообще, высказанныя по этому поводу мнѣнія приводятся къ слѣдующимъ положеніямъ *):

1) упразднивъ Сотскихъ, замѣнить ихъ соотвѣтственнымъ числомъ конныхъ Стражниковъ. Нѣкоторые назначаютъ, сверхъ того, по 2—3 Стражника каждому Становому;

2) упразднивъ Сотскихъ, назначить въ каждый станъ по нѣскольку конныхъ Стражниковъ;

3) упразднивъ Сотскихъ, обратить сельскихъ Старостъ въ Стражники и, сверхъ того, назначить конныхъ разсыльныхъ къ станамъ;

4) назначать Сотскихъ по найму;

---

*) Мат. Ком. Огд. Пол. ч. 3; Отд. 1, стр. 68—118.

5) или, оставивъ ихъ по прежнему, имѣть сверхъ того въ уѣздѣ конную стражу, распредѣленную по станамъ.

Всѣ Губернаторы считаютъ необходимымъ имѣть при Исправникѣ и Становыхъ по 2 — 3 конныхъ разсыльныхъ. Наконецъ, многіе Губернаторы находятъ удобнѣйшимъ назначать въ конные Стражники преимущественно изъ безсрочно-отпускныхъ и отставныхъ солдатъ. Размѣръ жалованья имъ полагается отъ 150 до 200 руб., въ послѣднемъ же случаѣ съ своею лошадью и вооруженіемъ.

Въ отношеніи устройства полицейскихъ командъ въ городахъ, составляемыхъ въ настоящее время изъ неспособныхъ нижнихъ военныхъ чиновъ 1-го разряда, Губернаторы держатся того самаго мнѣнія, какое было высказано и Коммисіею о Губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, т. е. назначать ихъ изъ вольнонаемныхъ. Нѣкоторые изъ Губернаторовъ, указывая на несоразмѣрность съ населеніемъ настоящаго числа полицейскихъ служителей въ городахъ, просятъ объ увеличеніи числа ихъ. Увеличеніе требуется весьма значительное, такъ напримѣръ, Пензенскій Губернаторъ вмѣсто 128, положенныхъ по теперешнему штату, требуетъ 432, по 1 на 250 жителей; Вятскій, вмѣсто 134—требуетъ 300 служителей. Тамбовскій Губернаторъ на каждые 2.000 жителей полагаетъ по 1 унтеръ-офицеру и 5 рядовыхъ. Размѣръ содержанія назначается отъ 100 до 144 р. Тамъ, гдѣ полагаются служители, имъ назначается отъ 150 до 240 р.

В.

ГОРОДСКАЯ ПОЛИЦІЯ.

ГЛАВА XXIII.

Краткій очеркъ исторіи устройства городской полиціи.—Городская полиція при Петрѣ I-мъ. — Уставъ Благочинія.—Городовое Положеніе 1785 г.—Послѣдующія мѣры по устройству городской полиціи.—Предположеніе о томъ Сперанскаго и Балашова. — Общія причины неудовлетворительнаго состоянія городской полиціи.

Въ исторіи нашего законодательства городское устройство всегда предшествовало уѣздному.

Въ изданномъ Петромъ I въ 1720 г. Регламентѣ Главному Магистрату, учрежденному для вѣдѣнія городскихъ дѣлъ, въ числѣ его обязанностей указывается, между прочимъ: «добрую полицію учредить» *). Такимъ образомъ по первоначальному плану Петра I *предполагалось поручить вѣдѣніе городскою полиціею общественному учрежденію—Магистрату*. Это предположеніе подтверждается еще однимъ мѣстомъ изъ инструкціи земскимъ Коммисарамъ, въ которой (п. 21) прямо сказано, что власть Коммисаровъ не распространяется на тѣ города, въ коихъ есть «порядочные» Магистраты и собственный судъ учрежденъ. Такіе города управлялись своими общественными учрежденіями подъ главнымъ надзоромъ Воеводъ и Губернаторовъ. Но потомъ во всѣхъ городахъ полицейская часть подпала подъ прямую зависимость отъ Воеводъ, которымъ было предоставлено опредѣлять отъ себя въ города для управленія полиціею офицеровъ и дворянъ. Вскорѣ по учрежденіи Ратушъ (вмѣсто Магистратовъ), Правительство, руководствуясь преимущественно экономическими соображеніями, опять нашло болѣе удобнымъ передать го-

*) «Правленіе Главнаго Магистрата», говорится въ указѣ, «состоитъ въ томъ: 1) во всѣхъ городахъ изрядный Магистратъ учредить, 2) оный добрыми уставами и учрежденіями снабдить, 3) того смотрѣть, чтобъ было правосудіе, 4) *добрую полицію учредить*, 5) купечество и мануфактуры размножать и проч. Реглам. Главн. Магистр.

родскую полицію общественнымъ учрежденіямъ *). Долго-ли сохранялась полиція въ вѣдѣніи Ратушъ трудно сказать; только предъ изданіемъ Учрежденія 1775 года она находилась въ величайшемъ разстройствѣ.

Въ Учрежденіи о губерніяхъ дано уже было правильное устройство городской полиціи, порученной вѣдѣнію Городничаго, назначаемаго, по представленію Намѣстника, Сенатомъ. Въ распоряженіе Городничихъ отданы *«штатныя уѣздныя роты»*. Но, такъ какъ при нихъ не полагалось никакого помощника, и такъ какъ въ большихъ городахъ происходили отъ этого значительныя затрудненія, то правительство пришло въ скоромъ времени къ необходимости дополнить данное городамъ Учрежденіемъ 1775 г. устройство Полицейскимъ Уставомъ или *Уставомъ Благочинія* и *Городовымъ Положеніемъ*.

Цѣль Устава Благочинія: облегчить Городничему управленіе городомъ и дать ему для того помощниковъ. Уставъ Благочинія предполагалось примѣнить только къ столицамъ и большимъ губернскимъ городамъ. Онъ состоялъ изъ 12 главъ и содержалъ 274 статьи **). Вѣдѣніе городскою полиціею ввѣрялось Управамъ Благочинія состоявшимъ подъ предсѣдательствомъ Городничаго, или Полиціймейстера, изъ двухъ выборныхъ Засѣдателей (Ратмановъ) отъ

---

*) I-е П. С. З. т. X № 7211 Указ. 28 Марта 1737 года: «Правительствующій Сенатъ разсуждали о полиціяхъ въ губернскихъ, провинціальныхъ и прочихъ городахъ, кромѣ С.-Петербурга и Москвы, что объ оныхъ прежде было положено, чтобъ ихъ отдать въ вѣдомство Губернаторовъ и Воеводъ, а имъ къ тѣмъ дѣламъ опредѣлять изъ офицеровъ и дворянъ, *а лучше тѣ полиціи отдать,* по силѣ губернаторской и воеводской инструкціи *на ратуши* и быть имъ подъ вѣдомствомъ тѣхъ Губернаторовъ и Воеводъ; *для того ежели опредѣлить въ тѣ полиціи особыхъ офицеровъ и дворянъ, то надлежитъ давать имъ жалованье и опредѣлить къ нимъ приказныхъ служителей и разсыльщиковъ съ жалованьемъ же, и отъ того будетъ казенный убытокъ и отъ тѣхъ опредѣленныхъ будутъ обывателямъ происходить обиды и согласились тѣ полиціи отдать на ратуши»*.

**) Главы эти слѣдующія: А) примѣрный штатъ, Б) о чинахъ, В) порядокъ опредѣленія въ должности, Г) о должности Управъ Благочинія, Д) Наказъ Управамъ Благочинія, Е) о частяхъ города, Ж) о Частномъ Приставѣ и его должности, З) о кварталахъ города, И) о Квартальномъ Надзирателѣ и его должности, К) о частныхъ маклерахъ, М) запрещенія, Н) взысканія.

городскаго сословія и двухъ Приставовъ, одного для гражданскихъ и другаго для уголовныхъ дѣлъ. Города получили раздѣленіе на части, а части на кварталы. Въ каждой части долженъ находиться Частный Приставъ, назначаемый отъ короны, съ Словеснымъ Судомъ изъ выборныхъ отъ гражданъ. Въ каждомъ кварталѣ находится Квартальный Надзиратель и Поручики. Первый назначается Правительствомъ изъ Поручиковъ, послѣдніе избираются жителями города. Частный же Приставъ избирался Правительствомъ изъ Квартальныхъ Надзирателей. Управѣ Благочинія подвѣдомственны дѣла полицейскія и нѣкоторыя изъ хозяйственныхъ. Она рѣшаетъ также окончательно дѣла о маловажныхъ преступленіяхъ и проступкахъ до 20 руб. Она обязана дать правый судъ всѣмъ и каждому, не требуя исполненія такихъ постановленій, кои не обнародованы. Частный Приставъ, инструкція которому весьма опредѣлительна, дѣлаетъ только предостереженія, не налагая никакихъ взысканій и доводя, въ случаѣ надобности, до свѣдѣнія Управы.

Городовымъ Положеніемъ 1785 года, представляющимъ дальнѣйшій шагъ въ организаціи городскаго устройства, открывалось обществу болѣе широкое участіе въ дѣлахъ хозяйственнаго управленія, для завѣдыванія которыми учреждались Городскія Думы, и вмѣстѣ съ тѣмъ ограничивалось вліяніе полиціи на дѣла такого рода.

Уставъ Благочинія предполагалось ввести во всѣхъ большихъ городахъ; однако же это не было приведено въ исполненіе и въ концѣ прошлаго столѣтія даже въ такихъ значительныхъ городахъ, какъ Ярославль, Кострома и друг., не было еще Управъ Благочинія и полицейская часть находилась въ рукахъ одного чиновника безъ помощниковъ. Губернскіе и уѣздные города, большіе и малые, управлялись одними Городничими или Комендантами безъ Частныхъ Приставовъ и Квартальныхъ Надзирателей. Неудобства такого порядка увеличивались отъ запутанности отношеній между Комендантами и гражданскою властью, которой они вовсе не были подчинены и потому даже не считали себя обязанными исполнять ея требованія. Ни Губернаторы, ни Губернскія Правленія не имѣли права призывать Комендантовъ къ отвѣту, а должны были обращаться съ жалобами на нихъ въ Сенатъ или къ Военному Мини-

стру *). Эти неудобства были отчасти устранены указомъ 11 Мая 1801 года, которымъ были установлены нѣкоторыя правила для управленія городовъ Военными Губернаторами и Комендантами. Но, такъ какъ этотъ указъ еще не удовлетворялъ потребностямъ правильнаго устройства полицейской части, то Государемъ Императоромъ Александромъ I было поручено Министрамъ Внутреннихъ Дѣлъ, Военному и Морскому обсудить вмѣстѣ этотъ предметъ и издать болѣе единообразное положеніе для устройства полиціи въ городахъ. Слѣдствіемъ этого было Высочайше утвержденное, 24 Октября 1803 г., Положеніе о городской полиціи **).

Въ Положеніи этомъ было предоставлено Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по сношеніи съ Губернаторами, составлять особые штаты для каждаго города, съ назначеніемъ частей, кварталовъ, числа людей и окладовъ. Въ вѣдѣніи Комендантовъ оставлены только крѣпости съ форштатами; во всѣхъ прочихъ городахъ они были замѣнены Полиціймейстерами, опредѣляемыми Сенатомъ по представленію Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Класса должности Полиціймейстеру не полагалось; размѣръ его жалованья состоялъ въ зависимости отъ обширности города и количества городскихъ доходовъ. Всѣ города, въ отношеніи полицейскаго управленія, были раздѣлены на три разряда: города перваго разряда управлялись Городничими, 2 разряда—Полиціймейстерами, въ 3 разрядъ вошли всѣ портовые города.

По изданіи новаго Положенія, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ почти ежегодно, въ теченіи 30 лѣтъ, подносило на утвержденіе Государя новые штаты для городскихъ полицій, частію отдѣльно, частію вмѣстѣ съ положеніями о городскихъ доходахъ и расходахъ, на счетъ которыхъ относилось содержаніе всѣхъ городскихъ полицій. Штаты послѣднихъ составлялись особыми Комитетами для уравненія городскихъ доходовъ съ расходами. Начало учрежденія этихъ Комитетовъ относится къ 1802 году. Они учреждены не одновременно во всѣхъ городахъ, а образовывались постепенно въ тѣхъ изъ городовъ въ которыхъ Министерство предполагало ввести новые

*) Ист. Мин. Вн. Дѣлъ ч. 2, кн. 2, стр. 581.

**) 1 П. С. З. т. XXII № 21.007.

штаты полиціи. Такимъ образомъ, Комитеты эти не имѣли собственно въ виду благосостоянія городовъ, а заботились только о томъ, чтобы возложенные на города расходы по содержанію полиціи, воинскаго постоя и т. п., покрывались доходами. Это повело, разумѣется, къ увеличенію существовавшихъ и къ введенію новыхъ налоговъ. За всѣмъ тѣмъ частныя усиленія средствъ городскихъ полицій не достигали цѣли и въ 1818 году, послѣ ежегодно повторявшагося составленія и утвержденія новыхъ штатовъ, городская полиція находилась въ такомъ неудовлетворительномъ состояніи, что обратила на себя особенное вниманіе Государя. Министерству Полиціи было поручено привести въ извѣстность сумму, необходимую, какъ на единовременное улучшеніе полиціи, такъ и на постоянное содержаніе ея. А какъ увеличеніе средствъ полиціи, содержимой на счетъ городскихъ доходовъ, находилось въ прямой зависимости отъ послѣднихъ, то, вмѣстѣ съ тѣмъ, было поручено Министерству «*изобрѣсти способы умноженія городскихъ доходовъ*».

Въ постоянной заботѣ изыскать новые источники для городскихъ доходовъ, становившихся годъ отъ году несоразмѣрнѣе съ быстро увеличивавшеюся цифрою расходовъ, безпрестанно учреждаемы были спеціальныя для того Коммисіи (въ 1825, 1836 и 1840 годахъ), не приводившія, однакоже, ни къ какому результату, вслѣдствіе чего послѣдняя такого рода Коммисія была наконецъ, замѣнена Временнымъ Отдѣленіемъ при Хозяйственномъ Департаментѣ.

Въ дѣлахъ Комитета 6 Декабря 1826 года, разсматривавшемъ преимущественно только общіе планы по преобразованію внутренняго управленія, мало находится замѣчаній объ устройствѣ городскаго хозяйства вообще и городской полиціи въ частности. Въ проектѣ Балашова, какъ было пояснено въ своемъ мѣстѣ *), городское управленіе соединялось съ уѣзднымъ въ Уѣздномъ Совѣтѣ, въ числѣ членовъ котораго были также Городничій и Градской Голова. Городомъ должны были управлять начальникъ города (Городничій или Полиціймейстеръ) и Городское Правленіе. Послѣднее составлялось, подъ предсѣдательствомъ Начальника города, изъ Пристава уго-

*) Мат. Ком. Отд. Адм., ч. 1, Отд. 1, § 1, стр. 166, п. 2, стр. 179—180 п.п. 12—24.

ловныхъ дѣлъ, Городскаго Головы, одного Депутата отъ дворянства и другаго отъ купечества и мѣщанства. При Городскомъ Правленіи должно было состоять одинъ или нѣсколько Слѣдственныхъ Приставовъ. Въ небольшихъ городахъ Городскаго Правленія не полагалось, въ помощь же Городничему назначался Полицейскій Офицеръ. При городской полиціи должна была состоять *пѣшая и конная жандармская команда* *). Раздѣленіе большихъ городовъ на части и кварталы удерживалось.

Въ проектѣ Балугьянскаго сохраняется по старому отдѣльное управленіе городскимъ хозяйствомъ и полиціею съ непосредственнымъ подчиненіемъ ихъ Губернскому Правленію, какъ и слѣдовало по Учрежденію о губерніяхъ.

Сперанскій, пояснивъ въ своемъ Введеніи къ проекту Губернскаго Учрежденія, неудобство отдѣльной городской полиціи **), ставитъ вопросъ: *нужно ли смотрѣть на городъ, какъ на часть уѣзда или какъ на часть губерніи*, и разрѣшаетъ его въ смыслѣ подчиненія городовъ Общему Присутствію Уѣзднаго Управленія. Для вѣдѣнія дѣлъ по городской полиціи учреждается имъ Городская Управа, для дѣлъ городскаго хозяйства Городская Дума, для судебныхъ Городской Судъ. Городская Управа въ многолюдныхъ городахъ раздѣленныхъ на части, состоитъ, подъ предсѣдательствомъ Городничаго, или Полиціймейстера, изъ Частныхъ Приставовъ. Въ среднихъ городахъ, раздѣленныхъ только на кварталы, Городскую Управу изображаетъ Городничій; а въ малолюдныхъ и заштатныхъ, гдѣ по штату не положено Городничаго, Управу составляютъ трое Городскихъ Старостъ, избираемыхъ обывателями ***).

Какъ извѣстно, предположенія Комитета 6 Декабря остались безъ послѣдствій и затѣмъ до 1853 г. городская полиція оставалась въ неизмѣненномъ видѣ. Ни Положеніе 1837 г., ни работы по преобразованію полиціи при графѣ Перовскомъ, не коснулись городской полиціи. Въ 1851 году возникъ было вопросъ о соединеніи полицій городской и земской, но переписка по этому дѣлу, продол-

---

*) Id. § 24.

**) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 3, стр. 10—11.

***) Мат. Ком. Отд. Адм. ч. 1, Отд. 1, § 3, стр. 27—38, гл. I, пп. 238—239, гл. III, пп. 245—248, гл. V, пп. 259—260.

жавшаяся до 1854 г., не привела ни къ какому результату. Въ 1853 году сдѣлано существенное измѣненіе въ комплектованіи городскихъ командъ, самое же Положеніе о городской полиціи продолжало оставаться въ своемъ первоначальномъ видѣ до реформъ послѣдняго времени.

Причины, вредное вліяніе коихъ выразилось въ неудовлетворительномъ состояніи городской полиціи были весьма разнообразны. Главнымъ образомъ онѣ заключались въ слѣдующемъ:

1) разнохарактерное историческое и этнографическое происхожденіе городовъ, не допускавшее общихъ распоряженій, которыя бы могли положить основаніе правильной и вполнѣ обдуманной системѣ устройства ихъ;

2) искусственное происхожденіе многихъ изъ городовъ, существованіе которыхъ вызвано было не какими-либо экономическими потребностями, напр. развитіемъ промышленности и т. п., а необходимостію образовать административные центры. Въ такихъ мѣстностяхъ городскіе доходы не могли вынести расходовъ на удовлетвореніе свойственныхъ городамъ административныхъ и общественныхъ нуждъ, что вело къ постоянному дефициту въ городскомъ хозяйствѣ, падавшему на Государственное Казначейство;

3) уменьшеніе, послѣ изданія Городоваго Положенія 1785 г., присвоенныхъ городамъ доходовъ чрезъ отдѣленіе отъ нихъ нѣкоторыхъ статей въ пользу казны, между тѣмъ, какъ расходы и повинности, постоянно увеличиваясь, подавляли развитіе внутренней торговли;

4) недостатокъ въ Министерствѣ полныхъ свѣдѣній о состояніи городскаго населенія, его промыслахъ и нуждахъ, которыя могли бы служить Правительству указаніемъ для принятія тѣхъ или другихъ мѣръ;

5) чрезмѣрное обремененіе полиціи многими обязанностями, не сродными съ административнымъ характеромъ и далеко превышавшими средства полиціи, даже по усиленіи ихъ новыми штатами;

6) наконецъ, невозможность, вслѣдствіе всѣхъ вышеприведенныхъ причинъ, увеличить средства полиціи до надлежащей степени безъ явнаго разстройства городскаго хозяйства.

ГЛАВА XXIV.

Различіе въ устройствѣ и характерѣ городской полиціи и земской.—Высочайше одобренныя 4 Іюля 1858 года начала, для преобразованія городской полиціи. — Предположенія учрежденной въ 1859 году Коммисіи о преобразованіи городской полиціи. — Проектъ особаго учрежденія городской полиціи.—Предположенія о соединеніи городской полиціи съ уѣздною. — Особая городская полиція. — Новые штаты чинамъ городскихъ полицій. — Временныя Правила 1862 г.—Послѣдующія соображенія Коммисіи —Значеніе новаго Городоваго Положенія для полиціи. — Предположенія о подчиненіи С.-Петербургскому Губернатору состоящихъ въ вѣдѣніи Министерства Императорскаго Двора городскихъ полицій.

Хотя въ устройствѣ городской полиціи и представлялись нѣкоторыя отличія отъ устройства земской полиціи,—причины, вызывавшія необходимость преобразованія ея были тѣже, какими обусловливалось и преобразованіе послѣдней, т. е. обремененіе дѣлами и недостаточные штаты.

Главнѣйшія различія городской и земской полицій заключались въ 1859 году въ слѣдующемъ *):

1) Присутствіе городской полиціи составляли: Городничій, два Ратмана по выбору городскаго общества и Приставы (уголовныхъ и гражданскихъ дѣлъ Слѣдственные и Частные);

2) начальникъ полиціи (Городничій) опредѣлялся отъ Правительства (съ 1858 года Начальникомъ губерніи) преимущественно изъ офицеровъ, состоящихъ подъ покровительствомъ Комитета о раненыхъ; обширные города раздѣлялись на части и кварталы, завѣдываемые Частными Приставами и Квартальными Надзирателями; и тѣ и другіе опредѣлялись губернскимъ начальствомъ; въ составъ городскихъ полицій входили полицейскія и пожарныя команды;

2) предметы вѣдомства и предѣлы власти различались лишь тѣмъ, что городская полиція не завѣдывала многими изъ дѣлъ хозяйственно-распорядительныхъ. Взамѣнъ того на ней лежали нѣкоторыя

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 2, стр. 211, Отд. 3, стр.446 и 449.

обязанности, исключительно къ городамъ относящіяся. Порядокъ и способы дѣйствій городской полиціи не различались отъ постановленныхъ для земской полиціи. Въ отношеніи къ распредѣленію обязанностей между Членами полиціи, начальникъ городской полиціи имѣлъ нѣсколько болѣе личной непосредственной власти, нежели Исправникъ и наоборотъ Частные Пристава имѣли меньше самостоятельности, чѣмъ Становые;

4) по отчетности и отвѣтственности различія между полиціями земскою и городскою почти не было, кромѣ того, что жалобы на послѣднюю приносились суду не по однимъ судебно-полицейскимъ дѣламъ, но и по всѣмъ, возникшимъ въ самой полиціи;

5) наконецъ, учрежденіе городской полиціи, относительно состава ея, въ различныхъ городахъ было чрезвычайно различно, тогда какъ учрежденіе земской полиціи было однообразно для всѣхъ уѣздовъ Имперіи.

Кромѣ недостатковъ общихъ обѣимъ полиціямъ земской и городской, послѣдняя больше страдала отъ крайне скудныхъ окладовъ ея чинамъ и отъ способа назначенія Городничихъ. Содержаніе чиновъ городской полиціи было еще скуднѣе, чѣмъ въ земской. Во многихъ городахъ жалованье Городничихъ не превышало 280 руб., Частныхъ Приставовъ 57 р., а Квартальныхъ Надзирателей 36 р. въ годъ; такъ, что послѣдніе получали менѣе вознагражденія за свою службу, чѣмъ какой-нибудь рядовой пожарной команды, получавшій сверхъ 5—10 р. еще квартиру, одежду и продовольствіе. Не менѣе печальные результаты имѣлъ и порядокъ назначенія начальниковъ городскихъ полицій, избираемыхъ почти исключительно изъ отставныхъ раненыхъ офицеровъ, не имѣвшихъ ни опытности, ни знанія законовъ и находившихся въ полной опекѣ своихъ секретарей.

Наконецъ, однимъ изъ самыхъ существенныхъ недостатковъ въ устройствѣ городской полиціи было подчиненіе города и уѣзда двумъ различнымъ начальникамъ, чрезъ что возникали столкновенія, безполезная переписка и взаимное уклоненіе обѣихъ полицій отъ своихъ обязанностей.

Въ то время, когда въ виду крестьянской реформы составлялись первоначальныя предположенія о преобразованіи полиціи, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ повергнулъ на усмотрѣніе Государя Императора особыя соображенія по устройству собственно городской

полиціи, удостоенныя Высочайшаго одобренія 4 Іюля 1858 года. Соображенія эти заключались въ слѣдующемъ *):

1) измѣнить составъ городскихъ полицій, соразмѣривъ его съ пространствомъ и народонаселеніемъ каждаго города, а также съ его мѣстными особенностями въ отношеніи торговомъ, промышленномъ и т. п., при чемъ необходимо, во первыхъ, уменьшить число существующихъ полицейскихъ инстанцій; во вторыхъ, улучшить составъ и усилить число нижнихъ полицейскихъ чиновъ;

2) увеличить содержаніе полицейскихъ чиновъ, отнеся часть расходовъ на то на счетъ общихъ государственныхъ доходовъ, въ размѣрѣ до 1½ мил. руб.;

3) опредѣлить точнѣе обязанности городскихъ полицій.

Вслѣдъ затѣмъ, 25 Марта 1859 года изданы Высочайше утвержденныя Основныя Начала преобразованія полиціи, коими указывалось отдѣленіе отъ полиціи частей судебной и хозяйственной, предоставленіе ей большей самостоятельности и соединеніе въ одинъ составъ управленія земскою и городскою полиціями, при чемъ предоставлялось Коммисіи опредѣлить: въ какихъ городахъ признаетъ она нужнымъ оставить отдѣльную отъ земской городскую полицію.

20 Октября 1860 года Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ были внесены **) на разсмотрѣніе Главнаго Комитета по крестьянскому дѣлу и Государственнаго Совѣта составленные Коммисіею о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ проекты: 1) Особаго Учрежденія городской полиціи; 2) положеніе о городскихъ пожарныхъ командахъ и 3) штаты особыхъ городскихъ полицій. Къ этимъ проектамъ были приложены объяснительныя записки къ проектамъ Особаго Учрежденія городской полиціи, росписаніе числа служителей въ полицейскихъ командахъ, вѣдомости объ уѣздныхъ и безъуѣздныхъ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ, въ которыхъ Начальниками губерній предполагалось учредить особую полицію, и другія относящіяся къ сему дѣлу матеріалы. Такъ какъ соединеніе земской и городской полицій признавалось, по общему свидѣтельству всѣхъ Начальниковъ губерній, однимъ изъ главнѣйшихъ условій улучшенія полицейской ча-

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 2, стр. 312.

**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 2, стр. 9.

сти, то Коммисія допускала, согласно Высочайше утвержденнымъ началамъ, учрежденіе отдѣльной полиціи, только какъ исключеніе и лишь въ такихъ случаяхъ, когда соединеніе полицейскихъ обязанностей по городу и уѣзду представляло очевидныя затрудненія для успѣшнаго и правильнаго хода дѣлъ. При этомъ принимались главнымъ образомъ, въ соображеніе: а) цифра народонаселенія (свыше 15.000); б) существующее число полицейскихъ чиновъ (свыше семи); в) особенное развитіе въ городѣ промышленности и торговли; г) положеніе города у рѣчной пристани или у приморскаго торговаго порта; д) нѣкоторыя другія частныя условія, указанныя въ отзывахъ начальниковъ губерній. Главнымъ руководствомъ при соображеніяхъ Коммисіи служили мѣстныя свѣдѣнія и заключенія, доставленныя Начальниками губерній.

17 Губернаторовъ не считали нужнымъ учреждать особаго полицейскаго управленія ни въ одномъ изъ уѣздныхъ городовъ, ввѣренныхъ ихъ управленію губерній. Прочіе Губернаторы полагали полезнымъ учредить особую полицію въ 51 уѣздномъ и 5 заштатныхъ городахъ, 3 посадахъ и 1 мѣстечкѣ *).

По соображеніямъ же Коммисіи, основаннымъ, кромѣ отзывовъ Губернаторовъ, на общемъ ходѣ ея работъ, по примѣненію главныхъ началъ, предполагалось учредить особую городскую полицію, кромѣ столицъ, въ 42 губернскихъ городахъ, въ 3 градоначальствахъ, въ 19 уѣздныхъ и въ 2 безъуѣздныхъ городахъ, 2 посадахъ и 1 мѣстечкѣ **).

Затѣмъ Коммисіи оставалось разрѣшить еще вопросы: 1) о предметахъ вѣдомства городской полиціи и о предѣлахъ ея власти; 2) о ея составѣ и обязанностяхъ ея членовъ; 3) о порядкѣ дѣйствій, отчетности и отвѣтственности и 4) о штатахъ.

Такъ какъ, по смыслу Высочайшаго указа 25 Марта 1859 года, слѣдственная и хозяйственно-распорядительная части должны быть сняты съ городской полиціи, какъ и съ земской, то по первому вопросу Коммисіи предстояло только разрѣшить: слѣдуетъ ли городской полиціи, въ предѣлахъ городской черты, дать туже власть и тѣже

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 2, стр. 309.
**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 33.

обязанности, какія будутъ присвоены уѣздной полиціи въ подвѣдомственной ей мѣстности или же ограничить обязанности городской полиціи, дѣлами такъ называемой наружной полиціи, оставивъ всѣ прочія въ вѣдомствѣ общей уѣздной полиціи. При этомъ представлялись четыре комбинаціи: 1) сравнить начальника городской полиціи по кругу его обязанностей съ Приставами; 2) предоставить ему вѣдѣніе дѣлами одной наружной полиціи; 3) предоставивъ начальнику особой городской полиціи тѣже права по городу, какія будутъ даны Исправнику по уѣзду, поручивъ завѣдыванію Общаго Уѣзднаго Полицейскаго Присутствія всѣ тѣ полицейскія дѣла города, которыя принадлежатъ вѣдѣнію Присутствія по проекту Общаго Учрежденія уѣздной полиціи, и наконецъ 4) предоставить особой городской полиціи въ предѣлахъ ея вѣдомства, туже власть и тѣже обязанности, какъ и уѣздной *).

При первой комбинаціи уничтожалась и самая мысль особой городской полиціи, при второй и третьей могли возникать столкновенія и потому Коммисіею была принята послѣдняя комбинація. Подобно уѣздной полиціи, особая городская полиція должна состоять, по проекту Коммисіи, изъ Городскаго Полицейскаго Управленія, исполнительныхъ чиновниковъ и полицейскихъ служителей. Начальникъ городской полиціи есть Полиціймейстеръ, опредѣленіе коего предоставляется вполнѣ усмотрѣнію Губернатора. Помощникъ ему полагается только въ самыхъ значительныхъ городахъ (болѣе 10 т. ж.). Присутствіе Городскаго Полицейскаго Управленія образуется подъ предсѣдательствомъ Полиціймейстера изъ его Помощника, гдѣ онъ есть, и изъ выборныхъ отъ города Засѣдателей, изъ коихъ одинъ отъ купечества и мѣщанства, другой отъ прочихъ владѣльцевъ недвижимой собственности въ городѣ. Въ городахъ 1-го разряда вмѣсто двухъ три Засѣдателя: одинъ отъ купечества, одинъ отъ мѣщанства и одинъ отъ прочихъ городскихъ владѣльцевъ **). Третья полицейская инстанція — Квартальные Надзиратели — упраздняются. Остаются одни Пристава, къ коимъ назначаются Помощники. При Городскомъ Полицейскомъ Управленіи положенъ Секретарь. Штатна-

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 2, стр. 313—315, Отд. 3, стр. 33—34.
**) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 2, стр. 316.

го состава на другихъ канцелярскихъ чиновниковъ не опредѣлено, а назначено только отпускать извѣстную сумму.

При ближайшемъ разсмотрѣніи вопроса о штатахъ городской полиціи, Коммисія пришла къ заключенію, что какъ въ опредѣленіи содержанія чинамъ полиціи, такъ и количества канцелярскихъ расходовъ, необходимо принять во вниманіе значительную разницу между городами, въ которыхъ положено учредить особую полицію. Въ этомъ отношеніи всѣ города съ особыми полиціями раздѣлены на три разряда *): въ 1-й разрядъ вошли 11 городовъ, во 2-й 41 городъ, въ 3-й 14 городовъ, 2 посада и 1 мѣстечко. Въ городахъ 1-го разряда положено Полиціймейстеру 1.500 р., 2-го разряда 1.200 р., 3-го 1.000 р. Засѣдателямъ во всѣхъ разрядахъ по 400 р.; Приставамъ по 600 р., Помощникамъ ихъ по 400 р. Помощникамъ Полиціймейстеровъ въ городахъ 1-го разряда 1.000 р. Жалованье Секретарямъ и расходы по канцеляріи измѣняются по разрядамъ. По всѣмъ тремъ разрядамъ на 69 Городскихъ Полицейскихъ Управленій назначено 69 Полиціймейстеровъ, 11 Помощниковъ къ нимъ, 69 Секретарей, 173 Пристава и 336 Помощниковъ ихъ, всего 806 полицейскихъ чиновъ, коихъ содержаніе съ канцелярскими расходами составляетъ по расчету Коммисіи 550.050 руб. За отчисленіемъ изъ послѣдней суммы содержанія городскихъ Засѣдателей, отнесеннаго, по 10 ст. Высочайшаго повелѣнія 25 Марта 1859 г., на земскую повинность и по зачетѣ отпускавшейся тогда на содержаніе городскихъ полицій суммы (274.293 р. 36¼ к.) потребовалось на содержаніе особыхъ городскихъ полицій дополнительнаго расхода 216.156 р. 63¾ к. Съ присоединеніемъ же сюда предположенной на содержаніе городскихъ полицейскихъ командъ суммы въ 260.185 р. 44 коп., общее увеличеніе расхода составляло 476.342 р. 7¾ коп., т. е. менѣе ⅓ того количества, какое предназначено на этотъ предметъ Высочайшимъ указомъ 4 Іюля 1858 г. При этомъ число собственно полицейскихъ чиновниковъ сокращалось на 191, т. е. на 25%, содержаніе же каждаго изъ нихъ возрастало, среднимъ числомъ, на 22%, т. е. болѣе, чѣмъ вдвое (съ 196 р. на 626 р.).

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 2, стр. 319 и слѣд.

Такого рода улучшенія сдѣланы были въ городской полиціи Временными Правилами 1862 г. По введеніи реформъ земской и судебной эти правила должны были подлежать значительнымъ измѣненіямъ и прежде всего возникъ въ Коммисіи вопросъ: должно-ли, за отдѣленіемъ отъ полиціи хозяйственныхъ и судебныхъ дѣлъ, сохранить особую городскую полицію для всѣхъ тѣхъ городовъ, посадовъ и др., которые имѣютъ ее теперь по Временнымъ Правиламъ 25 Дек. 1862 г., или же признанное нашимъ законодательствомъ общее начало о соединеніи городской и уѣздной полиціи въ одно управленіе можетъ быть распространено безъ неудобства, если не на всѣ, то, по крайней мѣрѣ, на нѣкоторыя изъ тѣхъ городскихъ поселеній? *) Разсмотрѣвъ подробно характеръ дѣлъ, оставшихся на обязанности полиціи, Коммисія находила сперва возможнымъ оставить отдѣльную отъ уѣздной городскую полицію только для весьма немногихъ городовъ, имѣющихъ не менѣе 40.000 жителей, именно для двухъ столицъ, для 3-хъ градоначальствъ, для 9 губернскихъ городовъ и для 7 безъуѣздныхъ городовъ, посадовъ и мѣстечекъ, всего только для 21 городскаго поселенія. Въ остальныхъ губернскихъ и во всѣхъ уѣздныхъ городахъ предполагалось слить оба полицейскія управленія въ одно. Точно также предполагалось упразднить отдѣльную полицію и въ раскольничьихъ селеніяхъ Черниговской губерніи, гдѣ она была учреждена по особому Высочайшему повелѣнію 11 Сентября 1847 года, исключительно въ видахъ противодѣйствія расколу, и гдѣ теперь, съ измѣненіемъ взгляда Правительства на этотъ предметъ, отдѣльная полиція оказывается совершенно излишнею.

Предполагая упраздненіе особой городской полиціи въ большей части тѣхъ городовъ, гдѣ она существуетъ по Временнымъ Правиламъ 1862 года, Коммисія признала полезнымъ придержаться, притомъ, слѣдующихъ двухъ условій: 1) число исполнительныхъ чиновниковъ не уменьшать противъ существующаго, а въ нѣкоторыхъ городахъ, во вниманіе къ ходатайствамъ Губернаторовъ, даже увеличить и 2) въ губернскихъ городахъ, для ближайшаго завѣдыванія полицейскою частью, имѣть другаго Помощника Уѣздному Ис-

*) Мат. Ком. Отд. Пол., ч. 1, Отд. 3, стр. 454, 259—261.

правнику. Но при дальнѣйшемъ обсужденіи этого вопроса, въ виду настоятельныхъ ходатайствъ Губернаторовъ, Коммисія сочла болѣе удобнымъ оставить особую городскую полицію: въ двухъ столицахъ, во всѣхъ губернскихъ городахъ 45 губерній, управляемыхъ по Общему Учрежденію, въ областномъ городѣ Бессарабской области, въ 3-хъ градоначальствахъ, въ 5 безъуѣздныхъ городахъ, въ 2-хъ посадахъ и 1 мѣстечкѣ, всего въ 59 городскихъ поселеніяхъ и, кромѣ того, въ городахъ, полиціи коихъ состоятъ въ завѣдываніи постороннихъ управленій *).

По снятіи съ полиціи обязанностей по дѣламъ судебнымъ и хозяйственнымъ коллегіальный составъ въ Полицейскомъ Управленіи оказывался уже аномаліей, и потому Коммисія нашла возможнымъ упразднить Общія Присутствія и *возложить все полицейское управленіе города на Полиціймейстера съ Помощникомъ* (гдѣ онъ полагается) *и канцеляріею*. Въ отношеніи предметовъ вѣдомства, предѣловъ власти, отчетности и отвѣтственности Городское Полицейское Управленіе сравнивалось съ Уѣзднымъ.

Затѣмъ Коммисіи предстояло разрѣшить еще одинъ весьма существенный вопросъ,—о штатахъ **). Въ этой запискѣ было уже пояснено, какими соображеніями руководствовалась Коммисія при обсужденіи этого предмета. Здѣсь остается только замѣтить, что въ отношеніи городскихъ полицій она сочла необходимымъ назначить Полиціймейстерамъ въ городахъ 1-го разряда по крайней мѣрѣ по 2.000 руб. въ годъ жалованья, въ городахъ 2-го разряда по 1.500 руб., Помощникамъ ихъ по 1.200 руб. Размѣръ квартирнаго содержанія опредѣленъ для Полиціймейстеровъ въ 300—500 р. и ихъ Помощниковъ въ 200—300 р. Сверхъ того, въ большихъ городахъ, имѣющихъ отдѣльныя отъ уѣздныхъ полиціи, предположено назначать разъѣздныя деньги. Полиціймейстерамъ по 500—800 руб. и ихъ Помощникамъ по 300—500 р. Такимъ образомъ, все содержаніе Полиціймейстеровъ съ квартирными и разъѣздными деньгами простиралось бы отъ 2.300 руб. до 3.300 рублей, а ихъ Помощниковъ отъ 1.700 до 2.000. Размѣръ содержанія городскаго

---

*) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 455.
**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 3, стр. 464—470.

Пристава предполагалось увеличить до 700 р., съ 150 до 200 руб. квартирныхъ и 100 до 300 руб. канцелярскихъ, смотря по разряду, къ которому отнесенъ городъ. Все содержаніе Пристава составило бы, такимъ образомъ, отъ 950 руб. до 1.200 руб. Въ виду заявленій Губернаторовъ, о томъ, что Секретари Полицейскихъ Управленій чрезмѣрно обремѣнены дѣлами, Коммисія признала необходимымъ возвысить оклады Секретарей до 600 руб. и назначить Помощниковъ, съ жалованьемъ по 300 рублей, въ городахъ 1-го разряда 3-хъ, въ городахъ 2-го разряда 2-хъ, въ городахъ 3-го разряда 1-го.

Введеніе новаго Городоваго Положенія въ 1871 г. произвело существенное измѣненіе въ отношеніяхъ городской полиціи къ общественнымъ установленіямъ. Примѣняясь къ Положенію о земскихъ учрежденіяхъ, составлявшая то Положеніе Коммисія признала полезнымъ, отнести, между прочимъ, къ предметамъ вѣдомства Городскаго Общественнаго Управленія дѣла, касающіяся внѣшняго благоустройства городовъ и благосостоянія городскаго населенія, лежавшія до того на обязанности полиціи. Но при этомъ она полагала, что простая передача вышесказанныхъ дѣлъ изъ вѣдѣнія полиціи въ вѣдѣніе Городскаго Общественнаго Управленія не принесла бы пользы, такъ какъ въ дѣйствующихъ Уставахъ по тѣмъ предметамъ содержится весьма мало точныхъ и опредѣленныхъ правилъ, выраженныхъ притомъ, большею частію, въ формѣ совѣтовъ, указаній, наставленій и т. п. Вслѣдствіе того судебныя установленія, когда до нихъ доходили жалобы на нарушеніе подобныхъ правилъ, за неимѣніемъ положительнаго обязательнаго закона, освобождали нарушителей отъ всякихъ наказаній, между тѣмъ какъ нарушенія подобнаго рода влекли иногда за собою весьма печальныя послѣдствія для общественнаго благосостоянія. Руководясь этими соображеніями, Коммисія признала необходимымъ: предоставить Городскимъ Общественнымъ Управленіямъ, въ точно опредѣленныхъ случаяхъ,—право издавать обязательныя для городскихъ жителей и имѣющія силу закона постановленія по нѣкоторымъ предметамъ общественнаго благоустройства и благосостоянія. Но такъ какъ попеченіе объ этихъ же предметахъ находится въ связи съ обязанностями полиціи по охраненію общественной безопасности, то Коммисія признала также необходимымъ, чтобы уста-

новленіе порядка содержанія предметовъ городскаго благоустройства и опредѣленіе мѣръ къ обезпеченію городскаго благосостоянія были поставлены въ зависимость отъ соглашенія Общественнаго Городскаго Управленія съ начальникомъ мѣстнаго Полицейскаго Управленія. На этомъ основаніи постановлено: 1) чтобы проекты предполагаемыхъ мѣропріятій, прежде окончательнаго утвержденія ихъ Городскимъ Собраніемъ, сообщались начальнику мѣстнаго Полицейскаго Управленія, который доставляетъ по нимъ свое заключеніе; 2) начальникъ мѣстнаго Полицейскаго Управленія самъ имѣетъ право сообщать Городскому Собранію проекты такихъ постановленій, которыя могутъ быть изданы общественными управленіями и которыя, по мнѣнію Полицейскаго Управленія, представлялись бы необходимыми для благоустройства города; и 3) если между Общественными Городскими и Полицейскими Управленіями не состоится соглашенія, то дѣло, въ случаѣ требованій одной изъ сторонъ, поступаетъ въ Губернское по городскимъ дѣламъ Присутствіе.

Въ заключеніе историческаго очерка о полицейскомъ устройствѣ въ городахъ, слѣдуетъ сказать нѣсколько словъ о возбужденномъ въ послѣднее время бывшимъ С.-Петербургскимъ Губернаторомъ Графомъ Левашовымъ вопросѣ о подчиненіи С.-Петербургскому Губернатору состоящихъ въ непосредственномъ вѣдѣніи Министерства Императорскаго Двора полицій въ городахъ: Царскомъ Селѣ, Петергофѣ, Гатчинѣ, Павловскѣ и Ораніенбаумѣ. При учрежденіи этихъ городовъ, для устраненія могущаго произойдти раздѣленія начальства надъ ними между двумя различными вѣдомствами дворцовымъ и общимъ губернскимъ, было признано болѣе удобнымъ соединить административное завѣдываніе въ тѣхъ городахъ съ должностями Управляющихъ мѣстными Дворцовыми Правленіями, съ присвоеніемъ имъ въ этомъ отношеніи власти Начальниковъ губерній. Такимъ образомъ, данными въ различное время указами *) къ обязанностямъ Управляющихъ отнесено какъ непосредственное завѣдываніе всѣми главными предметами внутренняго устройства городовъ, такъ равно и по хозяйственной и полицейской частямъ въ оныхъ. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, находя такое положеніе, согласно представленію

*) 29 Авг. 1808 г., 16 Февраля 1839 г. и 14 Октября 1847 г.

С.-Петербургскаго Губернатора неудобнымъ, возбудило вопросъ о подчиненіи полиціи тѣхъ городовъ, на основаніи общихъ правилъ, мѣстнымъ Губернаторамъ. Вслѣдствіе возникшаго по этому поводу между двумя Министерствами разногласія, Государю Императору благоугодно было отложить разрѣшеніе этого вопроса впредь до утвержденія законодательнымъ порядкомъ проекта новаго Положенія объ общественномъ управленіи въ городахъ Имперіи *).

**) Мат. Ком. Отд. Пол. ч. 1, Отд. 5, § 1, стр. 1—14.

